



*Er NAV-reformens målsetting
om å få flere sosialklienter
ut i arbeid og aktivitet
en realistisk målsetting?*

Kandidatnummer: 309

Veileder: Kristian Andenæs

Leveringsfrist: høst 2006

Til sammen 15 317 ord

Dato: 25. november

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Introduksjon av problemstilling	1
1.2	Metode	3
1.2.1	Kort oversikt over den videre fremstilling	5
<u>2</u>	<u>ET HISTORISK TILBAKEBLIKK</u>	<u>5</u>
2.1.1	Innledning	5
2.1.2	Fattiglovgivningen av 1845	6
2.1.3	Fattigloven av 1863	7
2.1.4	Fattigloven av 1900	7
2.1.5	Verdige og uverdige fattige	8
2.1.6	Sosialomsorgsloven	10
2.1.7	Oppsummering	13
<u>3</u>	<u>DAGENS SOSIALLOVGIVNING</u>	<u>15</u>
3.1.1	Innledning	15
3.2	Sosialtjenesteloven	16
3.2.1	Lovens formål	16
3.2.2	Lovens virkeområde	18
3.2.3	Sosiale tjenester	18
3.2.4	Den økonomiske stønaden	20
3.2.5	Stønad i særlige tilfeller	23
3.3	Avgrensning	24
3.4	Hvilken dimensjon preger dagens sosiallovgivning?	26
<u>4</u>	<u>STØNADSMOTTAKEREN</u>	<u>26</u>

4.1	Innledning	26
4.1.1	Adgang til å stille vilkår	27
4.1.2	”Arbeidslinjen”	29
4.1.3	Virkningen av ”arbeidslinjen”	30
4.1.4	Hva kjennetegner en langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp?	34
4.1.5	Stønadsmottakerens forutsetninger	36
<u>5</u>	<u>SOSIALTJENESTEN</u>	<u>37</u>
5.1	Innledning	37
5.1.1	Sosialarbeidere og den juridiske metode	38
5.1.2	Virkningen	41
5.1.3	Sammendrag	45
5.1.4	Hvilke forutsetninger har sosialtjenesten for å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid?	47
5.2	En ny stortingsmelding	49
<u>6</u>	<u>KONKLUSJON</u>	<u>52</u>
<u>7</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>54</u>
<u>8</u>	<u>LISTE OVER VEDLEGG</u>	<u>55</u>
<u>9</u>	<u>VEDLEGG</u>	<u>55</u>

1 Innledning

1.1 Introduksjon av problemstilling

Da vi fikk vår første fattiglov i 1845 kom den som et resultat av at det eksisterte mye fattigdom i samfunnet. Lovgiver var kun villig til å hjelpe de som var fattige og arbeidsuføre. De fattige arbeidsføre mente man hadde lav arbeidsmoral og dette var årsaken til deres fattigdom. Denne lovgivningen har videreutviklet seg gjennom årene, og i dag er det sosialtjenesteloven av 13 des.1991 Nr.81, sotjl. som er gjeldende lov på området. Selv om ordlyden i sotjl. er en annen i dag enn på fattiglovens tid, er hensikten med loven det samme. Hensikten er å sikre livsoppholdet til mennesker, som av ulike årsaker ikke er i stand til å forsørge seg selv. Hjelp ytes imidlertid ikke før alle andre utveier er prøvd ut. Det betyr at søkeren må ha forsøkt å finne arbeid eller søkt om andre økonomiske rettigheter, før vedkommende får rett til sosialhjelp. Sosialhjelp skal være den siste utvei. Det er samfunnets siste sikkerhetsnett.

Mange av de som henvender seg til de enkelte sosialkontorene har rusproblemer, psykiske problemer og andre forhold, som gjør det svært vanskelig for dem å jobbe, om ikke umulig. Til tross for dette er formålet med sosialhjelpen å forsøke å få mottakerne til å bli mest mulig selvhjulpen, å komme ut i arbeid. Dette har vært en målsetting for vår sosiallovgivning gjennom alle tider, og er noe av bakgrunnen til at den forrige regjeringen la frem et forslag i 2002 som gikk ut på å slå sammen trygdeetaten, sosialetaten og Aetat til én felles etat. Det ble oppnevnt et utvalg ved kongelig resolusjon den 15. august 2003, som skulle utrede ulike organisasjonsmodeller for samordningen av etatene. Utvalget drøftet hva som kunne være årsaken til at så mange som 700 000 personer i yrkesaktiv alder var midlertidig eller varig borte fra arbeidslivet, og uttalte følgende: "Etter utvalgets syn er

lange og sammensatte stønadsforløp og sen innsats av aktive arbeidsrettede tiltak en viktig medvirkende årsak til svak måloppnåelse. Utvalget mener at dagens oppdelte organisering har bidratt til dette.”¹ I 2004-2005 fremmet regjeringen forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Forslaget gikk ut på å etablere en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune. Aetat og trygdeetaten skulle slås sammen til en etat, og være underlagt staten. Mens sosialetaten skulle fortsette å jobbe under sotjl., og være underlagt den enkelte kommune.² Forslaget ble vedtatt av Stortinget 31. mai 2005, og en ny arbeids- og velferdsforvaltning NAV, ble opprettet den 1. Juli 2006.³

Det ble også lagt frem et nytt kvalifiseringsprogram den 3.november 2006 av Regjeringen Stoltenberg II.⁴ Kvalifiseringsprogrammet har som målsetting å få flere langtidsmottakere av økonomisk stønad ut i arbeid og ansvaret for gjennomføringen av programmet blir lagt på den enkelte kommune, og forvaltningen legges til NAV-kontoret.⁵

På NAVs hjemmeside står det at formålet med reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til brukernes behov, samt få en helhetlig og effektiv arbeids - og velferdsforvaltning.”⁶

Den erfaring vi sitter inne med i dag når det gjelder å få stønadsmottakere og da spesielt langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid jf. pkt.3.1.1, tilsier at dette er meget vanskelig. Ikke bare er det meget vanskelig, men vi har ingen kilder som viser at vi har funnet en løsning på hvordan vi skal få dette til. Det betyr ikke at vi ikke har kilder som viser hva som kan gjøres for å bedre livssituasjonen til den enkelte stønadsmottaker, samt

¹ NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

² St.prp. Nr. 46 (2004-2005) ny arbeids- og velferdsforvaltning

³ St.prp. nr. 46 (2004 - 2005) ny arbeids- og velferdsforvaltning

⁴ St.meld.nr.9 (2006-2007) Arbeid, Velferd og inkludering

⁵ St.meld.nr.9 (2006-2007) Arbeid, Velferd og inkludering pkt. 13.1.

⁶ www.nav-interim.no

hvordan vi kan forbedre sosialtjenestens virksomhet. Men det er lite i disse kildene som gir grunnlag for å slå fast, at arbeid er veien å gå for stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Dette er vel heller ingen overraskelse når vi vet hva som er bakgrunnen til at NAV-reformen har som målsetting å få flere stønadsmottaker av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid. Bakgrunnen for denne målsettingen må først og fremst søkes i økonomiske hensyn, og ikke av hensyn til hva som er det beste for den enkelte sosialklient. På bakgrunn av dette stiller jeg følgende spørsmål:

Er NAV-reformens målsetting om å få flere stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid og aktivitet en realistisk målsetting?

1.2 Metode

Retts sosiologi er en vitenskap som studerer vekselvirkningen mellom rett og samfunn. Det vil si at man studerer hvilke innvirkning samfunnsforholdene har på utformingen av rettsreglene, og hvilke tilsiktede og ikke-tilsiktede virkninger rettsreglene får på samfunnet. Kvalitative og kvantitative undersøkelser er en god metode for å studere denne vekselvirkningen. Jeg vil imidlertid ikke foreta en egen empirisk undersøkelse i denne oppgaven. Det er foretatt flere undersøkelser om tema i oppgaven og det er god juridisk litteratur på området, så jeg har valgt å benytte meg av dette.

Om NAV-reformens målsetting om å få flere stønadsmottakere ut i arbeid og aktivitet er en realistisk målsetting, avhenger av om den har en forankring i virkeligheten.

Det er to forhold som er av sentral betydning når jeg skal finne ut av dette. Det ene er å finne ut av hvilke forutsetninger en langtidsmottaker av økonomisk stønad har, for å kunne arbeide. Det andre er å se på hvilke forutsetninger sosialtjenesten har for å kunne oppnå en slik målsetting. Begge disse forholdene har sitt utgangspunkt i sosialtjenestelovens bestemmelser. Det er derfor naturlig å starte med en gjennomgang av denne.

Før jeg ser på denne loven, vil jeg ta et historisk tilbakeblikk på sosiallovgivningens forhistorie. Et slikt tilbakeblikk viser hvilke faktorer som har vært avgjørende for utformingen av vår sosiallovgivning. Vi vil se at økonomiske forhold har vært sterkt utslagsgivende for den hjelpen det offentlige har vært villig til å tilby de hjelpetrengende, og dette forholdet har også påvirket formålet med vår sosiallovgivning.

Avgrensningen av de offentlige hjelpetiltakene har også vært preget av myndighetenes kontrollbehov av den enkelte samfunnsborger. Dette har gått på bekostning av de hjelpetrengendes behov og rettssikkerhet.

Det er viktig å se disse sammenhengene for å forstå hvorfor dagens lovgivning er som den er. Samtidig vil et historisk tilbakeblikk gi en dypere innsikt i hvem det er loven tar sikte på å hjelpe.

Sotjl. bestemmelser er som sagt et naturlig utgangspunkt, når jeg skal drøfte hvilke forutsetninger en stønadsmottaker av økonomisk sosialhjelp har for å kunne arbeide.

Avgrensningen av den økonomiske hjelpen i sotjl., viser at den økonomisk stønaden kun tar sikte på å hjelpe de som har prøvd alle andre utveier først. Den sentrale bestemmelsen er § 5-1 om stønad til livsopphold. Formålsparagrafen er også viktig for å forstå hva som er hensikten med denne loven. I denne sammenheng vil jeg også se på noen undersøkelser som viser hvem som er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Sotjl. bestemmelser vil også være mitt utgangspunkt når jeg skal se på hvilke forutsetninger sosialtjenesten har, for å få flere stønadsmottakere av økonomisk stønad ut i arbeid. Ett ”verktøy” sosialtjenesten har fått for å få flere stønadsmottakere ut i arbeid, er adgangen til å knytte vilkår til den økonomiske hjelpen, jf. sotjl. § 5-3. Denne bestemmelsen vil jeg se nærmere på, og jeg vil også drøfte om vilkårsbruken fører til at flere stønadsmottakere kommer ut i arbeid. Dernest vil jeg se på noen undersøkelser som er gjennomført på ulike sosialkontorer her i landet. Undersøkelsene avdekker sosialarbeidernes kunnskap om den juridiske metode, og viser hvordan sosiallovgivningen blir praktisert og hvilke konsekvenser dette får for den enkelte sosialklient.

Til slutt vil jeg komme med en konklusjon på oppgavens problemstilling.

Jeg anvender en deskriptiv og analyserende metode i denne oppgaven.

1.2.1 Kort oversikt over den videre fremstilling

Jeg vil først ta et historisk tilbakeblikk å se på utviklingen av sosiallovgivningen fra fattiglovens tid og frem til dag. Dernest vil jeg drøfte sosialtjenestelovens bestemmelser. I denne sammenheng vil jeg også se på hva som har påvirket avgrensningen innenfor vår sosiallovgivning, samt hva som kjennetegner en langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp. Etter dette vil jeg drøfte sosialtjenestens virksomhet. Her vil jeg legge vekt på vilkårsbestemmelsen i sotjl., samt se på ulike undersøkelser som er foretatt når det gjelder sosialkontorenes praktisering av sotjl. Jeg vil også kort kommentere det nye kvalifiseringsprogrammet som Regjeringen Stoltenberg II fremla den 3. november 2006. Til slutt vil jeg komme med en konklusjon på oppgavens problemstilling.

2 Et historisk tilbakeblikk

2.1.1 Innledning

Gjennom hele vår sosialpolitiske historie er det et problem som har vært gjennomgående og det er: ”Når det innføres sosiale tiltak som ikke omfatter alle, må det lages regler som spesifiserer hvilke grupper som har og hvilke grupper som ikke har rett til ytelser. Offentlige tiltak som ikke er universelle, forutsetter ordninger som avgrenser tiltakenes gyldighetsområde. Samtidig som at noen får rettigheter, gis det bestemmelser om at andre skal holdes utenfor.”⁷

⁷ Georges Midré: Bot, Bedring eller Brød? s.12

2.1.2 Fattiglovgivningen av 1845

Når vi skal se på den historiske utvikling innenfor sosiallovgivningen, er det naturlig å starte med fattigloven av 1845. Selv om sosialretten begynte sin utvikling lenge før det, var det først i 1814 at unionsoppløsningen med Danmark inntraff og vi fikk vår egen Grunnlov og statsforvaltning. Det var fra dette tidspunkt at Norge fikk sin egen moderne rettsutvikling.⁸

Da vi fikk vår første fattiglov i 1845, var den allmenne oppfatning at det var den fattige selv som var årsaken til sin fattigdom. Dersom den fattige hadde hatt en ordentlig arbeidsmoral, så ville han ikke vært i den vanskelige livssituasjon han befant seg i. De fattige arbeidsføre fikk derfor ikke hjelp under fattigloven av 1845, men måtte arbeide på arbeidshus i stedet. Her skulle de fattige få styrket sin arbeidsmoral, og på den måten komme ut av sin fattigdom. Det var kun de fattige syke, gamle, vanføre, vanvittige og foreldreløse barn som ikke var i stand til å arbeide, som fikk hjelp under denne loven.

Ansaret for fattighjelpen ble lagt på den enkelte kommune, og staten hadde marginalt med ansvar. Dette førte til at det ble store forskjeller i fattighjelpen, siden kommunenes økonomi var forskjellig. Ser vi for eksempel på den hardest belastede fattigkommunen Kristiansand, så hadde den 65 ganger så tung belastning pr. innbygger som den lavest belastede kommunen.⁹

Under stortingsbehandlingen av fattigloven, ble det drøftet hvorvidt det stred mot Grunnloven og innsette de fattige arbeidsføre i arbeidshus på grunnlag av administrative vedtak. Denne problemstillingen ble imidlertid avføyd som grunnløs, med den begrunnelsen at innsettelse i arbeidshus var å betrakte som et gode for den arbeidsføre fattige, og var ikke å regne som noen straff.¹⁰

⁸ Vilhelm Aubert: Continuity and Development s.165

⁹ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 100

¹⁰ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 100

De fattige arbeidsføre hadde så å si ingen rettigheter, fordi de var fattige og uten arbeid. Til tross for at det ikke var nok arbeidsplasser, mente myndighetene at årsaken til deres fattigdom var lav arbeidsmoral. I ettertid er det ikke vanskelig å se at årsaken til deres fattigdom, var mangel på arbeid og hjelp fra det offentlige.

2.1.3 Fattigloven av 1863

Åtte år etter at vi fikk vår første fattiglov, ble det nedsatt en ny fattiglovskommisjon.

Debatten rundt fattigdomsproblematikken hadde økt i løpet av disse årene, og det var nå vokst frem ulike syn på hva som var årsaken til fattigdommen, og hvordan den best kunne løses.

En gruppe mente fortsatt at ”arbeiderklassens stilling var dårlig fordi arbeiderklassen hadde svak moral. Arbeidsløshet var ikke et reelt problem; det var sjelden mangel på arbeid for de som ville arbeide”.¹¹ En annen gruppe mente at arbeiderklassens dårlige kår hadde med økonomi å gjøre. Altså at det ikke var nok arbeidsplasser.

Den nye fattigloven ble vedtatt i 1863 og var sterkt preget av det moralistiske syn.

Myndighetenes løsning på fattigdomsproblematikken var å bygge flere arbeidshus, hvor de arbeidsføre fattige måtte jobbe under tvang.

2.1.4 Fattigloven av 1900

Det ble vedtatt en ny fattiglov i 1900, og den hadde omtrent det samme innhold som 1863-loven. Det ble imidlertid bestemt at det var opp til hver enkelt kommune og avgjøre om de ville sende de fattige arbeidsføre til arbeidshjem, eller om de ville gi dem økonomisk hjelp. Arbeidsplikten ble altså litt mildere i denne perioden.

¹¹ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 101

2.1.5 Verdige og uverdige fattige

I 1926 ble det foreslått endringer til fattigloven. Komiteen ønsket å få inn et skille mellom verdige og uverdige fattige. De verdige fattige var de som var arbeidsvillige og hadde den rette moral, men som av ulike grunner ikke kunne arbeide. De uverdige fattige var de som var i stand til å arbeide, men som manglet den rette arbeidsmoral og var derfor selv ansvarlig for å være uten arbeid. Dette skillet ble imidlertid ikke inntatt i loven, fordi det viste seg å være vanskelig å praktisere. Det ble i stedet overlatt til fattigstyrets skjønn å avgjøre i hvilken kategori den fattige tilhørte.

Georges Midré har uttalt følgende om denne type avgrensning: ” I tillegg til at de deler fattige inn i ulike grupper, har avgrensningen også atferdskontrollerende formål eller konsekvenser. Disse er ofte nøye knyttet til selve kategoriseringen. Når for eksempel de arbeidsføre fattige i middelalderens Norge ikke fikk rett til å tigge, kunne de teoretisk ”velge” å bli fredløse eller søke tjeneste. Selve delingen mellom rette og urette fattige kan virke sterkt atferdsendrende. I selve kategoriseringen ligger det dermed et betydelig potensiale for sosial kontroll, enten dette er tilsiktet eller ikke.¹²

Myndighetene forsøkte å få de som ikke var i arbeid til å arbeide, ved å kategorisere de som uverdige. Dette til tross for at det ikke var nok arbeidsplasser til alle. En slik inndeling er i seg selv uverdigg, og det er uheldig at myndighetene behandlet sine samfunnsborgere på en slik måte. Det er ikke vanskelig å forstå hvorfor mange mennesker vegrer seg for å ta kontakt med sosialkontorene for å søke om hjelp. De føler at det er uverdigg å be om en slik hjelp.

¹² Georges Midré: Bot, Bedring eller Brød? s. 12-13

I utkastet som ble fremlagt i 1926, ønsket også komiteen at eksisterende ytelser til de ”verdige” fattige skulle bli bedre. Disse skulle få tilstrekkelige midler til å leve på en ”sømmelig” måte. Man ønsket samtidig å bryte med hjemstavnsretten.¹³

Arbeidsplikten for de ”uverdige” fattige ble til gjengjeld strengere. Grunnen til dette var fordi myndighetene så seg nødt til å kompensere for de økte økonomiske utgiftene til de ”verdige” fattige.

Det var noen under høringsrundene som ytret at de ønsket en mer human fattiglovgivning, men på grunn av trange økonomiske tider, så ble det ikke noe rom for en slik humanitet. Isteden ble det anbefalt straff for å nekte å etterkomme arbeidsplikten.

I 1929 ble det innført en ny fattigplan. Landet gjennomgikk vanskelige økonomiske tider som førte til høy arbeidsløshet, og mange mente fortsatt at de arbeidsløse fattige heller ønsket å få fattighjelp enn å arbeide. I 1932 ble fattigloven endret. Det ble nå mulig å kreve at en fattig arbeidsu villig, skulle arbeide under tvang i tre år.

Tidligere det året hadde Justisdepartementet sendt rundskriv til kommunene, der det ble presisert ”at det bare er i nødstilfelle – når en person er helt blottet for eksistensmidler og alle utveier er stengt – at kommunene plikter å tre hjelpende til. Og kommunenes plikt etter loven går ikke lenger enn til å hindre at vedkommende forkommer.”¹⁴

I denne perioden tok kommunene imidlertid sikte på å gi de verdige fattige bedre hjelp. Men til gjengjeld ble den vurdering som skulle foretas før slik hjelp ble innvilget, mer inngripende. De nødstilte måtte oppgi personlige opplysninger om sin helsetilstand samt om sin økonomiske tilstand, og det ble obligatorisk med skriftlig søknad.

¹³ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 104

¹⁴ Kristian Andenæs: ”Ulovlige løsninger” og ”Kommunen og klientene”, kronikker i Fredriksstad Blad 8. og 9. mars 1988

Det skjedde en innstramning på 1920-og 1930-tallet i vilkårene for fattighjelp. Bortsett fra det skjedde det ingen store endringer i mellomkrigstiden, annet enn at fattigloven skiftet navn til forsorgslov i 1948.

2.1.6 Sosialomsorgsloven

Ved kgl. res. av 15. desember 1950 ble det vedtatt at det skulle nedsettes en komité som skulle utarbeide forslag til ny sosiallov. Siden endringen av fattiglovgivningen i 1932 hadde det skjedd store samfunnsmessige forandringer, og man ønsket nå en lovgivning som skulle svare til tidens krav. For det første hadde fattiglovgivningen ved lov av 18. Juni 1948 endret navn til forsorgslov. Denne endringen medførte at også uttrykk som fattigvesenet, fattigstyret, fattighjelp mv. skulle erstattes med uttrykket forsorgs. For det andre var det blitt innført trygdeordninger, og disse hadde tatt over mange av forsorgslovens tidligere oppgaver. Man ønsket nå en sosiallovgivning som skulle fange opp de tilfellene som falt utenfor trygdeordningen, eller de tilfellene hvor trygdeordningen ikke strakk til.

Komiteen uttalte i sin innstilling: ”Det er ikke å undres over at den som mottar en forsorgshjelp som har de karaktertrekk og de rettsvirkninger som her er nevnt (1863 loven), kan føle det som nedverdiggende å motta en slik hjelp. Tidligere har den oppfatning vært alminnelig at forsorgshjelp er en almisse eller en gave. Samfunnet har dog plikter mot sine samfunnsmedlemmer og en av de viktigste samfunnsplikter er å hjelpe til å skaffe livsopphold for medlemmene. Man må derfor kunne hevde at samfunnets medlemmer har et krav på å få offentlig hjelp hvis det er nødvendig og ikke kan være henvist til å søke om hjelp som en almisse.”¹⁵

Komiteen tar et oppgjør med tidligere tiders oppfatning om at den fattige selv er ansvarlig for sin nød, og legger med dette ansvaret på det offentlige. De pålegger det offentlige en plikt til å sikre, at enhver samfunnsborger har tilstrekkelige midler til livsopphold.

¹⁵ Innst. av 15 des. 1950 s. 13

Den 8. februar 1953 la komiteen frem sin innstilling. I lovutkastet finner vi følgende bestemmelse om sosialhjelp: ”Enhver som savner midler til livsopphold eller kur og pleie i sykdomstilefelle eller trenger hjelp for å kunne bevare eller gjenvinne sin evne til å ernære seg selv og som ikke kan bli hjulpet ved tilvisning av arbeid eller på annen måte skal ha rett til sosialhjelp etter denne lov.”

Dette var en klar forbedring av de fattiges rettigheter sammenlignet med fattigloven av 1900, og loven stiller ikke krav om arbeidsplikt som betingelse for hjelp. Men selv om denne bestemmelsen i komiteens utkast, gir inntrykk av å gi de fattige krav på sosialhjelp, blir denne retten sterkt beskåret når vi leser den foreslåtte § 4:

”1. Sosialhjelpen skal i alminnelighet gis i kontanter, med mindre sosialnemnden av særskilte grunner finner at hjelpen bør gis på annen måte.”

Komiteen sier ikke hva de legger i uttrykket ”særskilte grunner” i bestemmelsens nr. 1, og overlater dermed betraktelig rom for sosialnemnden til å utøve skjønn. Det blir derfor vanskelig å si at denne bestemmelsen gir de fattige et krav på hjelp.

Når det gjaldt spørsmålet om rettssikkerheten for den nødstilte, uttalte komiteen klart i sin innstilling at den nødstilte ikke hadde noe rettskrav på hjelp.¹⁶ Og om klageadgangen sa de følgende:

”Det er heller ikke behov for domstolenes hjelp for å få det gjennomført, idet det i loven er skapt administrative organer som sørger for at kravet på sosialhjelp blir tilfredsstillet når lovens betingelser foreligger.”¹⁷

Det ble imidlertid foreslått at sosialnemndas vedtak skulle kunne påklages, først til sosialnemnda og deretter til Sosialdepartementet.

¹⁶ Innst. av 15.des. 1950 s. 12

¹⁷ Innst. av 15.des. 1950 s. 46.

Andenæs kommenterer disse forslagene på følgende måte: ” Med de erfaringer vi sitter inne med i dag, er det for det første en påfallende tiltro til et administrativt organs evne til å fatte riktige avgjørelser. For det annet er det på bakgrunn av det upresise innholdet i den foreslåtte § 1 noe merkelig at det snakkes om ”lovens betingelser” som om dette enkelt ville la seg fastslå. For det tredje fortøner det seg i dag som en nokså spesiell ordning at det organ som treffer avgjørelser i første instans, sosialnemda, også skulle være klageorgan. Dette siste forslaget ble på en måte ”reddet” av at det i neste omgang skulle kunne klages til Sosialdepartementet.”¹⁸

Til tross for store ulikheter i størrelsene på forsorgshjelpen mellom de ulike kommunene, uttalte komiteen følgende om denne forskjellen:

”Man må imidlertid være klar over at kommunenes selvbestemmelsesrett kan føre til at kommunale goder – herunder også sosialhjelp- kan bli av ulik størrelse og art i landets mange kommuner. Dette vil for øvrig også for en stor del være en naturlig følge av at natur-, samfunns- og levestandard er meget ulike i de forskjellige strøk i landet.”¹⁹

Lovforslaget ble fremmet i Ot.prp. nr. 56 for 1962-63 om lov om sosial omsorg.

I utkastet stod det følgende i § 3: ”Til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å dra omsorg for seg selv, ytes sosialhjelp i følgende former---

Etter utkastets § 3 nr.3 skulle det også kunne settes vilkår for hjelpen.

Proposisjonen ble fremlagt i 1963, og loven ble vedtatt 5. juni 1964 og trådte i kraft 1. januar 1965.

I sosialomsorgsloven § 3 står det følgende:

”1. Til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å dra omsorg for seg selv, ytes sosialhjelp i følgende former---

¹⁸ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 117

¹⁹ Innst. av 15.des. 1950 s. 19.

2. Helse og sosialstyret kan i særlige tilfelle, selv om vilkårene i nr. 1 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.
3. Den som søker om sosialhjelp plikter å la seg undersøke av den lege som helse- og sosialstyret bestemmer---
4. Ved tilståelse av sosialhjelp skal det samtidig i nødvendig utstrekning fastsettes nærmere vilkår for hjelpen.
5. Helse- og sosialstyret kan tilstå hjelp helt eller delvis i form av naturalytelser, hvis det i det enkelte tilfelle finner at vedkommende på grunn av særlige forhold er best tjent med å få hjelpen på slik måte. ”

Det er på det rene at uttrykket i § 3 nr. 1 ”ytes sosialhjelp” betyr det samme som ”rett til sosialhjelp”, mens innholdet i § 3. nr. 2 ikke gir noen rettigheter.²⁰

2.1.7 Oppsummering

Da fattigloven av 1845 ble vedtatt eksisterte det mye fattigdom i Norge. Den allmenne oppfatning og lovgivers oppfatning, var at den fattige selv var ansvarlig for sin fattigdom. Dersom den fattige hadde hatt den rette arbeidsmoral, så ville han ikke vært fattig.

Annerledes var det for de som var gamle, syke, vanføre, vanvittige og foreldreløse barn. Disse var ute av stand til å jobbe, og kunne derfor ikke klandres for sin nød.

På bakgrunn av denne oppfatningen av hva som var årsaken til fattigdommen, avgrenset lovgiver hjelpetiltakene i 1845-loven til kun å gjelde de som var gamle, syke, vanvittige, vanføre og foreldreløse barn. De fattige arbeidsføre hadde ikke noen krav på hjelp, men ble i stedet sendt i arbeidshus hvor de skulle få opparbeidet seg den rette arbeidsmoral.

Da fattigloven av 1863 kom ble tvangsarbeidet innskjerpet. Bakgrunnen var at landet gjennomgikk vanskelige økonomiske tider, og det offentlige så seg nødt til å spare. Dette

²⁰ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 127,128

gikk hardt utover de fattige i landet. Selv om det var økonomiske hensyn som var grunnen til at tvangsarbeidet ble strengere i denne loven, begrunnet lovgiver det med at fattigdommens årsak lå hos den fattige selv, og den beste måten å styrke den fattiges arbeidsmoral var å sende de i arbeidshus.

På begynnelsen av 1900-tallet fikk fattigloven et mer humant preg, og i etterkrigstiden var det lite bruk av tvangsarbeid. Men selv om det var lite bruk av tvangsarbeid, skilte avgrensningen av de offentlige hjelpetiltakene mellom verdige og uverdige fattige. Denne avgrensning hadde til hensikt å virke avskrekkende på befolkningen, slik at en som var fattig ville gjøre alt som stod i hans makt for å arbeide og ikke bli kategorisert som uverdig fattig. En slik kategorisering påvirket også samfunnets holdning til fattige uten arbeid. Når myndighetene foreslo å inndeले de fattige inn i verdige og uverdige fattige ga dette ”signaler” om at det var legitimt å betrakte en person som var fattige uten arbeid, som uverdig. En slik avgrensning er derfor atferdskontrollerende, samtidig som den ivaretok det offentliges økonomiske interesser.

Da vi fikk sosialomsorgsloven i 1964, ble det ikke stilt krav om at de fattige måtte arbeide for å få hjelp. Sosialpolitikken var i denne perioden opptatt av å gi de fattige klarere rettigheter, og man påla det offentlige et større ansvar enn tidligere for å ivareta sine samfunnsborgere. I denne perioden var ikke det moralistiske syn så fremtredende, fordi man så at utviklingen i andre deler av samfunnet bidro til fattigdommen.

Vi ser at myndighetene helt fra fattiglovens tid og frem til vedtakelsen av sosialomsorgsloven, påla de fattige en arbeidsplikt. Denne arbeidsplikten var myndighetenes løsning på fattigdomsproblematikken i samfunnet. Arbeidsplikten førte imidlertid ikke til at fattigdommen i samfunnet ble mindre. Virkningen av denne lovgivningen var at de fattige uten arbeid hadde så å si ingen rettigheter i samfunnet, og ble tvunget til å arbeide i arbeidshus hvor forholdene var svært dårlige. Samtidig førte myndighetenes behandling av de fattige til en generell samfunnsoppfatning om at de fattige arbeidsføre var uverdige.

Dette er ”hard kost” med tanke på at myndighetene valgte denne avgrensningen i loven, først og fremst for å ivareta de økonomiske interessene en slik avgrensning medførte.

Dersom vi betrakter fattigdomsproblematikken i et samfunnsøkonomisk perspektiv, er det ikke sikkert at en avgrensning i fattigloven som også ville ta sikte på å hjelpe de fattige arbeidsføre, ville ført til økte økonomiske utgifter for det offentlige. Fattigdom fører med seg en del kriminalitet, og dersom det offentlige ville avhjulpet en del av den nøden som var blant befolkningen, så ville dette kanskje ført til en nedgang i kriminaliteten.

Det skjedde imidlertid en endring i sosiallovgivningen da sosialomsorgsloven ble vedtatt i 1964. Vi beveget oss mer og mer bort fra moraldimensjonen, og nærmere ressurs og markedsdimensjonen, jf. pkt.3.3. Det innebar at man var villig til å erkjenne at markedet styrte samfunnsforholdene og da også fattigdomsproblematikken, i mye større grad enn det man tidligere hadde trodd. Dersom en fattig person ikke hadde arbeid så var det ikke nødvendigvis fordi vedkommende hadde lav arbeidsmoral, men det var fordi markedet ikke hadde noen ledig jobb å tilby. Samtidig la man i denne perioden større vekt på å finne frem til hvilke ressurser en fattig person kunne ha. Dette resulterte i en avgrensning i sosialomsorgsloven som ga de fattige hjelp, uten å knytte en arbeidsplikt til denne hjelpen.

3 Dagens sosiallovgivning

3.1.1 Innledning

Jeg har til nå sett på den historiske utvikling av sosiallovgivningen, fra fattiglovens tid og frem til vedtakelsen av sosialomsorgsloven i 1964. Det skulle gå nesten tretti år før vi fikk en ny lov, sosialtjenesteloven av 1991 som jeg vil drøfte i det følgende. Formålet med dette kapittelet er å se på hvilke forutsetninger en langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp har for å kunne jobbe. En langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp er en person som har

minst en sammenhengende stønadsperiode av seks mnd. varighet. Når NAV-reformen tar sikte på å få flere stønadsmottakere ut i arbeid, er det først og fremst de som mottar økonomisk stønad etter sotjl. § 5-1, jf. § 5-2 reformen har i sikte. De som mottar sosiale tjenester i henhold til sotjl. § 4-2 faller dermed utenfor oppgavens problemstilling. Men jeg vil for ordens skyld ta med litt om de sosiale tjenestene også. Jeg har valgt å drøfte vilkårsbestemmelsen i sotjl. § 5-3 under pkt.4.1.1.

3.2 Sosialtjenesteloven

Den 26. september 1980 ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt et utvalg som skulle utarbeide en ny samlet sosiallov. Bakgrunnen var at de sosiale tjenestene var spredt på flere forskjellige lover som både var gamle og uoversiktlige, og man ønsket derfor en ny samlet sosiallov som svarte til tidenes krav. Den nye sosialloven ble sosialtjenesteloven av 13 des. 1991 Nr. 81, sotjl. Denne loven samler den tidligere lov om sosial omsorg (av 1964), lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder (av 1932), samt lov om fylkeskommunalt ansvar for alkoholinstitusjoner (1984). Lov om barnevern (1953) ble ikke inntatt i loven slik det opprinnelig var tenkt, men ble fremmet i et eget lovforslag.

3.2.1 Lovens formål

Sotjl. formål finner vi nedfelt i § 1-1:

”Formålet med denne loven er

- a) å fremme økonomisk og sosiale trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,
- b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.”

Loven skal først og fremst sikre at de vanskeligstilte i samfunnet skal ha en økonomisk og sosial trygghet. Det legges vekt på i forarbeidene ²¹ at sosialtjenesten i all hovedsak skal representere et sikkerhetsnett. Det primære hovedansvaret for befolkningens velferd skal først og fremst ligge hos de myndigheter som skal ivareta generelle samfunnsoppgaver. Det vises til sosiallovutvalgets uttalelse om sosialtjenestelovens formål og virkeområde: ”Den tradisjonelt viktigste siden av det sosialpolitiske trygghetsbegrepet er sikkerhet for at man får dekket sine materielle behov. En vesentlig del av dette trygghetsbehov dekkes gjennom den enkeltes yrkesarbeid og gjennom forsørgelse og omsorg i familien... Sosialsektorens ansvar i forhold til trygghetsmålet blir først og fremst et restansvar for dem som faller utenfor andre hjelpeordninger eller som får utilstrekkelig hjelp der.” Departementet sier videre: ”Det må satses på at boligmyndighetene, kultur-, skole- og arbeidskraftmyndighetene klarer å utføre sine oppgaver, slik at færrest mulig henvises til sosialsektoren.” ²²

Sosialtjenesten skal kun yte hjelp når alle andre utveier først er prøvet ut.

Det understrekes videre at formålsparagrafen ikke gir en generell rett til sosiale tjenester. Formålsbestemmelsen er først og fremst et uttrykk for samfunnets sosialpolitiske målsettinger.

Bestemmelsen har imidlertid betydning ved utfylling av enkelte andre bestemmelser i loven. Dette gjelder særlig de bestemmelser som gir anvisning på utøvelse av skjønn. Her vil formålsbestemmelsen kunne gi veiledning om hvordan skjønnets bør utøves og om hvilke vilkår som kan eller bør stilles. Formålsbestemmelsen kan også få betydning for tolkningen av loven. ²³

Departementets begrunnelse på hvorfor formålsparagrafen ikke gir søkerne et rettskrav på hjelp, er fordi sosialetaten foretar en behovsprøving av søkerne før de avgjør om vedkommende har krav på hjelp eller ikke. Idet denne behovsprøvingen foretas på grunnlag

²¹ Ot.prp. nr.29 (1990-91) lov om sosiale tjenester. Kap. 1 pkt. 1.1.

²² Ot.prp.nr.29 (1990-91) lov om sosiale tjenester. Kap. 1 pkt.1.1.

²³ Ot. prp. nr. 29 (1990-1991) lov om sosiale tjenester. Del.4

av sosialtjenestens skjønn, vil en rettighetsfesting av de sosiale tjenestene være illusorisk. Rettighetsfestingen er derfor knyttet til konkrete behovssituasjoner.

Jeg vil for ordens skyld nevne at praksisen innenfor en del kommuner i dag er imidlertid ikke slik departementet beskriver det. Om sosialhjelp skal ytes eller ikke vurderes ikke vanligvis i forhold til en individuell behovsprøving, men på grunnlag av faste tildelingskriterier som følger av kommunale rundskriv og retningslinjer. Det betyr at vi ikke lenger har en tilstrekkelig begrunnelse for ikke å gi søkeren et rettskrav på hjelp.

Begrepet ”levevilkår” er videre enn begrepet ”levestandard”, som først og fremst brukes om inntekt og andre materielle goder. ”Levevilkår” sikter også til helse, sysselsetting, familieforhold, sosialt fellesskap, osv.

3.2.2 Lovens virkeområde

Det følger av sotjl. § 1-2 at:

”Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle som oppholder seg i riket.”

Med ”alle som oppholder seg i riket” menes enhver som er bosatt i riket. Norsk lovgivning bygger på domisilprinsippet hvilket betyr at alle som er varig eller midlertidig bosatt i Norge, nordmenn eller utlendinger, vil har krav på hjelp etter sotjl. dersom de er ute av stand til å forsørge seg selv.²⁴

3.2.3 Sosiale tjenester

I sotjl. § 4-2 står det at ”de sosiale tjenester skal omfatte

²⁴ Ot.prp. nr.29 (1990-91) lov om sosiale tjenester. Kap. 1 pkt. 1.5.

- a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid,
- c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer,
- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,
- e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.”

Det følger av sotjl. § 4-3 at det er de ”som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål” som har krav på sosiale tjenester.

I prinsippet er de sosiale tjenestene et tilbud til hele befolkningen. Men enkelte av tjenestene er først og fremst organisert for særskilte grupper av eldre, funksjonshemmede, rusmiddelmisbrukere og barnefamilier.²⁵

I forarbeidende står det at bestemmelsen blant annet tar sikte på å hjelpe de ”som på grunn av høy alder eller funksjonshemming ikke kan dra omsorg for seg selv, og som av den grunn trenger omsorg hele døgnet eller en omfattende innsats i hjemmet. Bestemmelsen gjelder imidlertid også funksjonshemmede som kan klare seg både i hjemmet og i arbeidslivet forutsatt at de får bistand til praktiske funksjoner.”²⁶

Loven tar sikte på å sikre sosial trygghet, og for mange er sosial trygghet forbundet med det å kunne få bo i sitt eget hjem og nærmiljø. Derfor søker de sosiale tjenestene først og fremst å yte omsorgs og servicetiltak i hjemmet, istedenfor å flytte de hjelpetrengende til institusjon. Dette er også blant målene til sosialtjenesten, å hjelpe den enkelte til å leve et mest mulig selvstendig liv.

²⁵ Ot.prp. nr.29(1990-91) lov om sosiale tjenester. Kap. 4 pkt. 4.1.

²⁶ Ot.prp. nr. 29 (1990-91) lov om sosiale tjenester. Kap. 1. del 5.

For å få rett til sosiale tjenester og naturalytelser må man ikke bare fylle de generelle vilkårene i § 4-3, men også de spesielle vilkårene som knytter seg til de enkelte hjelpetiltakene som er listet opp i § 4-2.

3.2.4 Den økonomiske stønaden

I sotjl. § 5-1 finner vi den sentrale bestemmelsen om stønad til livsopphold, og det står følgende i første ledd: ”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.”

Det er kun de som ”ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter” som har krav på økonomisk stønad. Det betyr at den økonomiske sosialhjelpen er en subsidiær hjelp som klienten først har krav på når alle andre muligheter er prøvd ut. Klienten må derfor først prøve å finne høvelig arbeid, benytte seg av trygde- og pensjonsordninger, gjøre krav på underholdsbidrag eller utnytte formue og andre rettigheter, før vedkommende kan søke om økonomisk sosialhjelp.²⁷ I noen tilfeller vil en klient ha krav på både trygdeytelser og sosialhjelp. Det kan for eksempel gjelde uføretrygdete, alderspensjonister, arbeidsledige, som har et behov for økonomisk sosialhjelp i tillegg til trygden.

I annet ledd står det videre: ”Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.” I forarbeidene står det at økonomisk sosialhjelp skal gis til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold, og skal primært gis med sikte på å gjøre klienten selvhjulpen. ”Hjelpen er en subsidiær ytelse, dvs. at det først klarlegges om det er mulig å skaffe arbeid til sosialhjelpssøkeren, eller om vedkommende har andre rettigheter som kan gjøres gjeldene.--- Hjelpebehovet – ikke årsaken – skal være avgjørende.”²⁸

²⁷ Ot.prp. nr. 29 (1990-91) lov om sosiale tjenester. Del.4.

²⁸ Ot.prp. nr. 29 (1990-91) lov om sosiale tjenester. Kap. 5. pkt. 5.1.

Økonomisk stønad etter sotjl. er en skjønnsmessig ytelse, som skal tildeles etter en individuell behovsprøving av den enkeltes faktiske behov. Sosialtjenesten skal foreta en konkret vurdering av hvilke utgifter som er nødvendig for å sikre søkeren et forsvarlig livsopphold. I dag er imidlertid praksisen i mange kommuner at den økonomiske sosialhjelpen tildeles på grunnlag av kommunale rundskriv, og er normert, jf. pkt. 5.1.2.

Sosial og helsedepartementet ga ut et rundskriv i 2001 til landets kommuner med retningslinjer for tildeling av økonomisk stønad. Her ble *kjerneområdet* i livsoppholdsbegrepet klarlagt.²⁹ Det står at kjerneområdet av begrepet omfatter de helt grunnleggende behov som mat, klær, bolig og oppvarming, og tar også hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov.

Dette rundskrivet gir et veldig klart bilde av hvilke behov sosialhjelpen tar sikte å avhjelpe, jeg vil derfor vise til et utdrag fra rundskrivet:

”Mat og drikke

Mat og drikke er en selvsagt del av kjerneområdet. Utgiftene vil variere blant annet med husholdningens størrelse, sammensetning og eventuelt barns alder. Nivået ved beregningen av utgifter til mat baseres på et nøkternt, ernæringsmessig fornuftig kosthold, og skal gi rom for et varmt måltid hjemme per dag. ----

Klær og sko

Klær og sko av alminnelig god kvalitet til hverdagsbruk, fritid og andre anledninger (pentøy) er en del av livsoppholdet. Den enkeltes behov vil her variere avhengig av alder

²⁹ Rundskriv I-34/2001 pkt. 5.1.4.1.

og arbeidsforhold m.v. Det kan legges til grunn at klær i en viss utstrekning kjøpes på salg, men det bør ikke forutsettes at klær skal kjøpes brukt.

Husholdningsartikler og hygiene med mer

Utgifter som er nødvendig for personlig hygiene, for eksempel alminnelige toalettartikler, såpe, hårklipp, barbersaker m.v. inngår i livsoppholdet.---

Boutgifter

Boutgifter er den største enkeltutgiften for mange husholdninger. Løpende utgifter til bolig, så som husleie, faste utgifter i borettslag, sameie og lignende er en del av livsoppholdet.”³⁰

Loven gir imidlertid ikke noen veiledning om nivået på den økonomiske hjelpen som skal gis. Sosiallovutvalget uttalte i sin innstilling at de ønsket å utarbeide en bestemmelse om økonomisk sosialhjelp som hadde et klart rettighetspreg, og som skulle sikre stønadsmottakeren rimelig levekår. ”Vi har valgt å ta utgangspunkt i de tilfeller hvor vedkommende ikke har inntekt eller har lav inntekt. Vi foreslår at det i disse tilfeller skal være en plikt for sosialtjenesten til å yte økonomisk sosialhjelp. Stønaden skal være så stor at vedkommende – sammen med eventuell annen inntekt – får en inntekt som svarer til folketrygdens minstepensjon(grunnbeløpet og særtillegget).”³¹

Sosial og helsedepartementet gav 13. februar 2001 veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sotjl. § 5-1 tredje ledd. Her stod det følgende:

Enslige kr. 4140

³⁰ Rundskriv I-34/2001 pkt. 5.1.4.1.

³¹ NOU-1985-18 lov om sosiale tjenester pkt. 2.5.

Ektepar kr. 6880

Person i bofellesskap kr. 3440

Barn 0-5 år kr. 1580

Barn 6-10 år kr. 2090

Barn 11-17 år kr. 2640

Som vi ser er ikke dette ”mye å rutte med”, og selv om det står uttrykkelig i forarbeidende at sosialhjelpen bør svare til folketrygdens minstepensjon, så er ikke dette tilfelle i alle kommuner jf. pkt.5.1.2. Det er jo slik at det er opp til hver enkelt kommune å avgjøre hva som skal regnes som en ”rimelig inntekt eller rimelige levekår”. Derfor varierer også den økonomiske sosialhjelpen mellom de ulike kommunene.

Det følger av Sosial og helsedepartementets rundskriv I-34/2001 pkt. 5.1.1.3. at: ”Både statlige og kommunale retningslinjer er likevel kun veiledende, og et hjelpemiddel for det konkrete skjønnet ved vurderingen av hva den enkelte trenger for å få dekket sine nødvendige behov. Ved utmåling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er kommunene heller ikke bundet av andre etaters(for eksempel trygdeetatens eller namsmyndighetenes) satser.”

Kommunene har uansett en plikt til å sikre søkeren et forsvarlig levesett, og dekke vedkommendes mest grunnleggende behov.

3.2.5 Stønad i særlige tilfeller

Sosialtjenesten har adgang til å yte økonomisk sosialhjelp ”til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon”, selv om vilkårene i sotjl. § 5-1 ikke er til stede, jf. § 5-2.

Det følger av forarbeidende at denne bestemmelsen inneholder en oppfordring til å gi hjelp i visse situasjoner, men den pålegger ikke kommunene en plikt. Det er imidlertid ikke enkelt å si hvilke situasjoner bestemmelsen sikter til når det står at hjelp skal ytes til ”personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon”. Det følger imidlertid av forarbeidende at bestemmelsen ”gir sosialtjenesten mulighet til å gi økonomisk stønad når det er særlig ønskelig å stimulere visse tiltak eller til å komme i gang med en bestemt virksomhet.”³² Det nevnes som eksempel at sosialtjenesten kan yte hjelp til personer som trenger det for å kunne etablere seg utenfor en institusjon. Det betyr at det kan ytes hjelp etter denne bestemmelsen, selv når hjelpen har et annet formål enn å dekke søkerens livsopphold. Samtidig kan det ytes hjelp etter denne bestemmelsen selv om vedkommende har tilstrekkelig midler til livsopphold. Hjelp etter denne bestemmelsen skal gjøre ”det mulig å realisere intensjonen om at sosialhjelp skal gis som hjelp til selvhjelp”.³³

Idet bestemmelsen åpner for vid skjønnsutøvelse fra sosialtjenestens side, er det viktig at lovens formålsbestemmelse i sotjl. § 1-1 kommer supplerende inn, og gir veiledning ved utøvelsen av skjønnnet.

Denne bestemmelsen brukes ikke så ofte, og har liten betydning for problemstillingen i denne oppgaven.

3.3 Avgrensning

Georges Midré sier at det har vært tre dimensjoner som har påvirket avgrensningen av de sosiale hjelpetiltakene gjennom historien.³⁴ Den ene dimensjonen har angått spørsmålet om *moralen* til den nødstilte. Det sentrale her har vært å skille mellom de som har hatt et genuint ønske om å klare seg selv, men som av ulike grunner ikke makter dette, fra de som ikke har hatt et ønske om å arbeide og forsørge seg selv på egen hånd. Arbeid har gjennom

³² NOU-1990-16, økonomisk sosialhjelp

³³ Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) lov om sosiale tjenester. Kap. 5 pkt. 5.7.

³⁴ Georges Midré: Bot, Bedring eller Brød? s. 13

alle tider vært betraktet som viktig, selv om det er gitt ulike begrunnelser på hvorfor. Et menneske som forsøker å unndra seg arbeid, vil rokke ved helt sentrale verdier i mennesket og samfunnet. De sosiale hjelpetiltakene har søkt å avgrense mot denne type holdninger. Som vi har sett var moraldimensjonen sterkt fremtredende på fattiglovgivningens tid jf. pkt.2.1.2 - 2.1.5.

Den andre dimensjonen omhandler spørsmålet om folk har gode nok evner eller andre personlige *ressurser* til å sørge for seg selv. Dersom en person har utdanning vil dette bli betraktet som en ressurs, som gjør vedkommende bedre i stand til å forsørge seg selv. Sykdom for eksempel er derimot tap av ressurser, som alltid har blitt akseptert som en god begrunnelse for å søke om hjelp.

Den tredje dimensjonen omtales som *markedet*. Her ser man på mulighetene for en person til å finne sin plass i produksjonen, og til å utnytte arbeidsevnen slik at man er i stand til å oppnå et utkomme. I de perioder hvor befolkningsøkningen er i uttakt med utviklingen i næringslivet, vil det kunne oppstå arbeidsløshet i grupper av befolkningen. Når en person ikke finner sin plass i markedet fordi det ikke er arbeid å få, har dette som oftest legitimert til hjelp. Som vi så var sosialomsorgsloven av 1964 påvirket av ressurs og markedsdimensjonen, jf. pkt.2.1.6 og 2.1.7.

Georges Midré sier at når et problem er forårsaket av moralsk svikt, har den nødstilte selv ansvar for den situasjon han befinner seg i. Det er dermed ikke et problem som angår det offentlige. Hvis problemene derimot skyldes markedet vil dette ofte være utenfor den nødstiltes påvirkningsmulighet, og ansvaret kan dermed ikke legges på den enkelte. Det offentlige vil her ha ansvar for å hjelpe. Ressursdimensjonen faller mellom to ytterpunkter, moral og marked. Problemene er individuelle, men den som rammes fritas likevel for ansvar. For eksempel sykdom og skade vil som regel kvalifisere for offentlig hjelp. Løsningen på avgrensningen blir dermed preget av hvilke dimensjoner som er vektlagt. Dette igjen er avhengig av det generelle økonomiske og idémessige klimaet i landet.

3.4 Hvilken dimensjon preger dagens sosiallovgivning?

Georges Midré beskriver utviklingen fra moral dimensjon til ressurs og markeds dimensjon, som en overgang fra ”individuell ansvar” til ”årsaks” – tankegang i sosialpolitikken.³⁵

Denne overgangen hadde sammenheng med den vitenskapsteoretiske utvikling på 1800-tallet, og det ”er vanlig å sette denne i forbindelse med utviklingen som hadde gitt fag som biologi, fysikk, kjemi og mekanikk stor prestisje. Metodene for å studere naturens lover ble modeller også for studiet av menneskene og samfunnet. Når et menneskes atferd ble forstått som et resultat, en følge av ytre årsaker, så førte dette naturlig til at individet ikke kunne holdes ansvarlig for sin atferd.”³⁶

4 Stønadsmottakeren

4.1 Innledning

Som vi så i pkt. 3.2.4 er det kun de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, som har krav på økonomisk sosialhjelp etter sotjl. § 5-1. Samtidig følger det av bestemmelsens annet ledd, at formålet med denne hjelpen er å gjøre mottakeren mest mulig selvhjulp. Ett ”verktøy” sosialtjenesten har fått for å fremme dette målet, er adgang til å knytte vilkår til den økonomiske sosialhjelpen. Det er også dette ”verktøy” sosialtjenesten vil fortsette å ta i bruk under den nye NAV-reformen, jf. pkt. 5.2. Som vi skal se kan slike vilkår være alt fra å delta på arbeidssøkerkurs og sosiale aktiviteter, til å måtte ta ”passende arbeid i bostedskommunen” jf. sotjl. § 5-3 annet ledd. En slik arbeidsplikt kan minne om arbeidsplikten som ble pålagt

³⁵ Georges Midré: Bot, Bedring eller Brød? s. 191

³⁶ Georges Midré: Bot, Bedring eller Brød? s. 191-192

de fattige under fattiglovgivningens tid, men som ble avskaffet ved vedtakelsen av sosialomsorgsloven av 1964, jf. pkt. 2.1.7. Jeg vil i det følgende se nærmere på denne vilkårsbestemmelsen.

4.1.1 Adgang til å stille vilkår

Som jeg nevnte innledningsvis er ett av ”verktøyene” sosialtjenesten har fått for å få flere mottakere av økonomisk stønad ut i arbeid og aktivitet, adgangen til å stille vilkår til den økonomiske hjelpen, jf. sotjl. §§ 5-3, 5-1. Denne adgangen har de fått, til tross for at den økonomiske sosialhjelpen er siste utvei for stønadsmottakeren, jf. pkt.3.2.4.

I forarbeidene til sotjl., står det at økonomisk stønad skal fungere som et siste sikkerhetsnett og dekke umiddelbare hjelpebehov. Noen ganger er situasjonen slik at en søker trenger økonomisk hjelp inntil vedkommende får utløst andre rettigheter. ”Hjelpen kan da gis med vilkår om at for eksempel arbeid, trygd, underholdsbidrag skal søkes.”³⁷

I sotjl. § 5-3 første ledd annet pkt. står det at: ”Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover.”

Vilkåret vil ha nær sammenheng med vedtaket, når for eksempel sosialtjenesten stiller vilkår om at søkeren vil kun få økonomisk stønad dersom vedkommende deltar i et forpliktende samarbeid med arbeidskraftmyndighetene, deltar i arbeidstreningskurs, søker trygd osv. Sosialtjenesten stiller da vilkår som tar sikte på å gjøre stønadsmottakeren mest mulig selvhjulpent. Dermed tilgodeser vilkåret formålet med hjelpen. Dette innebærer ikke at det skal knyttes vilkår til enhver økonomisk stønad sosialtjenesten innvilger. Som vi har sett befinner en del stønadsmottakere seg i en veldig vanskelig livssituasjon når de henvender seg til sosialtjenesten, og det kan derfor i visse situasjoner være urimelig å

³⁷ Ot.prp. nr. 29 (1990-91)lov om sosiale tjenester. Kap. 5 pkt. 5.8.

knytte vilkår til den økonomiske sosialhjelpen. Det er derfor viktig at sosialtjenesten ved sin vurdering av om det skal knyttes vilkår til den økonomiske hjelpen, holder seg innenfor rammen av forvaltningens frie skjønn.

Videre kan det stilles vilkår om at søkeren lar seg undersøke av lege. Dette følger også av de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, om at søker har en plikt til å legge frem nødvendige opplysninger i forbindelse med behandlingen av en søknad. Men også her er det viktig at sosialtjenesten viser varsomhet ved sin vurdering av klienten. I et slikt tilfelle er det lett å krenke klientens integritet, noe som vil føre til svært uheldige konsekvenser for en person som allerede befinner seg i en sårbar situasjon.

I henhold til sotjl. § 5-3 annet ledd kan det også stilles vilkår ”om at mottakeren skal utføre passende arbeid i bostedskommunen”.

Hvis søkeren ikke oppfyller vilkåret som sosialtjenesten stiller, kan den økonomiske stønaden stoppes. ”Dersom klienten ikke har spesielle grunner til for eksempel å ta imot et reelt tilbud om arbeide eller opplæring, skal løpende sosialhjelp stoppes. Det er viktig at praksis viser at det kreves at vilkår oppfylles, og at det får følger dersom vedkommende avstår fra et rimelig arbeids- eller opplæringstilbud.”³⁸

Dersom sotjl. ikke hadde hatt en slik bestemmelse om adgang til å stille vilkår, følger det uansett av den alminnelige ulovfestede vilkårlæren i forvaltningsretten, at den offentlige forvaltning har adgang til å stille vilkår når de treffer begunstigende vedtak. Det som imidlertid skiller den ulovfestede vilkårlæren i forvaltningsretten fra adgangen til å stille vilkår etter sotjl., er at de som oppfyller lovens betingelser etter sotjl. § 5-1 har et *rettskrav* på hjelp. Når en person har et rettskrav på hjelp, er det knyttet en del betenkeligheter til å stille vilkår til denne hjelpen. På tross av disse betenkelighetene er det ingen tvil om at både loven og den ulovfestede vilkårlæren i forvaltningsretten, gir sosialtjenesten adgang til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad.

³⁸ Ot.prp. nr. 29 (1990-91)lov om sosiale tjenester. Kap. 5. pkt. 5.8.

4.1.2 "Arbeidslinjen"

Man hadde også i den tidligere sosialomsorgsloven fra 1964 adgang til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad jf. pkt. 2.1.6. Men den økonomiske stønaden etter sosialomsorgsloven bar mer preg av å være en klar rettighet som søkeren hadde krav på dersom lovens vilkår var oppfylt, enn det som er tilfelle etter dagens lovgivning. Derfor var adgangen til å stille vilkår mer begrenset under sosialomsorgsloven.

Sosialpolitikken endret seg imidlertid mot slutten av 1980-årene, og sosialhjelpen skulle ikke lenger gis uten at det skulle kreves en motytelse tilbake.³⁹ Sosialtjenesten begynte derfor å knytte vilkår til den økonomiske sosialhjelpen.

Sosialpolitikken endret seg fordi regjeringen innførte en ny "arbeidslinje". Ikke bare overfor sosialklienter, men overfor alle stønadsmottakere.

"Arbeidslinjen" gikk ut på at offentlige stønadsordninger ikke skulle gi passiv økonomisk støtte, men stimulere stønadsmottakere til arbeid, utdanning og annen aktiv deltakelse.

Regjeringen uttalte følgende om den nye "arbeidslinjen": "Grupper med tradisjonelt lav yrkesdeltakelse og svak forankring i yrkeslivet skal gis bedre mulighet til å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid og delta i arbeidslivet på linje med andre. Satsingen på arbeidslinja er det viktigste virkemidlet for å bedre levekårene også for vanskeligstilte grupper. At enkelte grupper har lavere yrkesdeltakelse enn andre skyldes ulike forhold."⁴⁰

"Regjeringen foreslår tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant enslige forsørgere, arbeidsledige ungdom og sterkt funksjonshemmede."⁴¹

Den nye "arbeidslinjen" førte til at vi fikk bestemmelsen i sotjl. § 5-3 annet ledd, om at det kan stilles vilkår "om at mottakeren skal utføre passende arbeid i bostedskommunen".

³⁹ Alice Kjellevoid: Sosial trygghet og rettssikkerhet s. 146

⁴⁰ St. meld. Nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldinga, pkt. 5.1.

⁴¹ St.meld. Nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldinga, pkt. 5.8.

4.1.3 Virkningen av "arbeidslinjen"

Den nye "arbeidslinjen" ble innført på begynnelsen av 1990-tallet jf. pkt. 4.1.2. I denne perioden var de økonomiske forholdene i landet vanskelige og dette førte til en endring av sosialpolitikken. Resultatet av disse endringene var at da sotjl. ble vedtatt i 1991, ble igjen den økonomiske sosialhjelpen betinget av en arbeidsplikt. Det interessante er at det faktisk viser seg å være en sammenheng mellom det moralske klimaet og de økonomiske forholdene i landet. Når økonomien er stram, er også velviljen til å hjelpe tilsvarende liten, og dette påvirker sosialpolitikken.⁴² Den nye avgrensningen i sotjl. er et klart eksempel på dette.

"Arbeidslinjen" i sosialpolitikken hadde som mål å få flere stønadsmottakere ut i arbeid, og dette skulle sosialtjenesten få til ved å knytte vilkår til den økonomiske hjelpen.

Opprettelsen av den nye NAV-reformen tyder på at den nye "arbeidslinjen" ikke førte til det resultat man hadde håpet på.

Bakgrunnen til at myndighetene innførte den nye "arbeidslinjen" på begynnelsen av 1990-tallet var på grunn av økonomiske interesser. Det samme var tilfelle for arbeidsplikten som ble innført på fattiglovgivningens tid, jf. pkt.2.1.7. "Arbeidslinjen" har altså til hensikt å ivareta andre interesser, enn interessene til de som rammes av tiltaket. Virkning av dette, er at innføringen av en slik "arbeidslinje" gjør det vanskeligere for de som rammes av tiltaket å få økonomisk sosialhjelp. Når myndighetene "strammer inn" de økonomiske midlene som skal gå til de offentlige hjelpetiltakene ved å innføre arbeidsrettede tiltak, fører dette til at det blir enda vanskeligere for de som trenger denne hjelpen, å få hjelp. Det betyr at de som allerede er de svakeste i samfunnet, og som mangler midler til livsopphold, får mindre å "rutte med" når myndighetene innfører slike arbeidsrettede tiltak.

Når vi så vet at målet med de arbeidsrettede tiltakene er å få stønadsmottakerne ut i arbeid, ser vi at slike tiltak kan nærmest føre til det motsatte resultat. Når det blir vanskeligere for

⁴² Nordisk Administrativt Tidsskift 1989, s.170-188

de som trenger økonomisk sosialhjelp å få hjelp, vil jo ikke dette føre til at de kommer raskere ut i arbeid. Som vi så i pkt. 3.2.4 skal den økonomiske sosialhjelpen dekke de mest grunnleggende behov som den nødstilte har, det være seg mat, klær, et sted og bo og lignende. Dersom ikke klienten får dekket disse behovene, er det nærmest umulig for klienten å kunne arbeide.

Selv om den nye ”arbeidslinjen” ikke førte til at flere stønadsmottakere kom ut i arbeid, er det utført en undersøkelse som viser at bruken av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp kan ha positive virkninger for stønadsmottakeren.

I perioden 2000-2004 ledet Ivar Lødemel og Asbjørn Johannessen et forsøk i 16 kommuner i Norge, som gikk ut på å få flere langtidsmottakere av sosialhjelp over i arbeidsrettede tiltak. Tiltaksforsøket hadde sin bakgrunn i Utjamningsmeldinga.⁴³

Tiltaksforsøket førte ikke til at flere langtidsmottakere kom ut i arbeid. Man så at problemene som disse menneskene hadde var mye mer komplekse og sammensatte enn man først var klar over, og arbeid var ikke den rette løsning på disse problemene.⁴⁴

Men gjennom Tiltaksforsøket fikk man bekreftet at flere langtidsmottakere opplevde det som positivt, at sosialkontoret knyttet vilkår til den økonomiske hjelpen. I Tiltaksforsøket stilte de utvalgte sosialkontorene vilkår om at stønadsmottakere måtte være med i forsøket, dersom de skulle få økonomisk stønad. De måtte være med i et motivasjonskurs, samt være med å utarbeide en individuell handlingsplan med prosjektansatte og konsulenter fra Aetat, hvor formålet var å få de ut i arbeid. Selv om flere av stønadsmottakerne opplevde det som tvang å delta i prosjektet, idet de ville miste den økonomiske hjelpen dersom de ikke ble med, var de veldig positive etter at de hadde deltatt.

Én av deltakerne uttalte: ”Jeg hadde jo ikke noe valg – så jeg måtte jo delta. Men nå syntes jeg det er bra, det å se fremover – hva som er mulig – å få det ned på papiret. Det er som om livet blir meningsfylt – som om jeg har betydning.”

En annen sa: ”De skjønner når du klarer ting – og når du trenger hjelp til noe. De stiller krav til deg slik at du får utfordringer – men hjelper deg når du har behov for det. Jeg har

⁴³ St. meld. nr. 50 1998-99

⁴⁴ HiO-rapport 2005 nr. 1

fått selvtillit og tro på meg selv – og kanskje jeg får lov til å drive med det jeg har lyst til.”⁴⁵

En uttalte også: ” Fikk bare nødhjelp dersom jeg nektet, så jeg hadde ikke noe valg. Men på kurset gikk det opp for meg – da skjønnte jeg vitsen – så etter kurset var jeg veldig motivert.”⁴⁶

Vi ser altså hvordan sosialtjenesten gjennom å knytte vilkår til den økonomiske stønaden, er med å ”dra” stønadsmottakeren ut av en ”ond sirkel”. Sosialtjenesten bidrar på denne måten aktivt i stønadsmottakerens liv, og det oppleves som positivt for stønadsmottakeren at noen bryr seg.

Tanken bak ”arbeidslinjen” og adgangen til å stille vilkår er at sosialtjenesten skal søke å rehabilitere klienten. Dette formålet om rehabilitering ”kan ses som uttrykk for omsorg; det er til det beste for klienten å komme ut av klienttilværelsen og kunne klare seg selv. Det er da også samfunnets omsorgsforpliktelse som er den uttalte begrunnelse for rehabiliteringsformålet i sosialtjenesteloven, og for de virkemidlene som stilles til rådighet for å oppnå en slik rehabilitering. Men målet kan også oppfattes som et uttrykk for at hjelp uten forbehold kan undergrave andre verdier i samfunnet som normen om selvforsørgelse og egenomsorg.”⁴⁷

Normen om selvforsørgelse og egenomsorg var rådende i vår første skrevne sosiallovgivningen i Frostatingsloven fra 1100-tallet. På den tiden anerkjente myndighetene at det var en del fattige som ikke var i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeide, disse fikk en rett til å tigge. De fattige arbeidsføre fikk ikke denne retten. Bakgrunnen var at dersom de fattige arbeidsføre fikk lov til å tigge så ville deres arbeidsmoral bli svekket, og de ville heller foretrekke å tigge enn å arbeide. Ved å ikke gi dem lov til å tigge, ville livsforholdene til slutt bli så uutholdelige at de ble de tvunget til å arbeide. Loven var en

⁴⁵ HiO-rapport 2005 nr. 1 s. 121

⁴⁶ HiO-rapport 2005 nr.1 s. 123

⁴⁷ Alice Kjellevoid: Sosial trygghet og rettssikkerhet s. 145

sosial kontrakt mellom de velstående og fattige arbeidsuføre, som ga dem en rett til å tigge men påla ikke de velstående en plikt til å gi. Det offentlige hadde ikke noe ansvar for de fattige, og det var helt utenkelig at det offentlige skulle gi penger til de fattige uten å kreve en motytelse tilbake. Gjennom hele vår sosialpolitiske historie har det vært vanskelig for det offentlige å gi uten å kreve noe tilbake. Dette er også noe av bakgrunnen for vilkårsbestemmelsen i sotjl.

Det oppleves imidlertid ikke alltid som positivt for stønadsmottakeren når sosialtjenesten stiller vilkår. Noen av deltakerne i Tiltaksforsøket opplevde sosialtjenestens bruk av vilkår på følgende måte: ”Jeg hadde ikke særlig lyst. Føler at det er mer plikt å gå her for å være her, liksom.”

En annen: ”Jeg blir jo bare slappere og slappere – mister jo hele arbeidslysten. Gidder ikke å yte noe, når jeg ikke får betaling en gang.”

En uttalte også: ”Jeg ville jo gjerne i jobb – men har nå vært i tiltaket over seks måneder – Ingen planer og ingen møter – ingen har spurt meg hva jeg vil. Jeg føler meg bundet – for jeg blir jo bare mer og mer arbeidssky.”⁴⁸

Adgangen til å stille vilkår gir sosialtjenesten betydelig makt, og fører til et sterkt avhengighetsforhold mellom klient og sosialtjenesten. ”Selv om vilkårsfastsettelsen brukes utelukkende av hensyn til klientens beste for å få vedkommende ut av passiv klienttilværelse og over i en mer aktiv tilværelse som kan føre fram mot bedre selvhjulpenhet, er det klart et problem at klienten ”tvinges” til noe ”til beste for” vedkommende selv. Hjelpen får lett paternalistiske trekk som kan komme i konflikt med ønsket om å gjenreise klientens selvrespekt.”⁴⁹ Samtidig innebærer vilkårs læren et inngrep i en allerede svak rettighet, og truer stønadsmottakerens rettssikkerhet.

⁴⁸ HiO-rapport 2005 nr. 1 s. 124

⁴⁹ Alice Kjellevoid: Sosial trygghet og rettssikkerhet s. 149

4.1.4 Hva kjennetegner en langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp?

Det er nødvendig å se nærmere på hva som kjennetegner en langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp, for å kunne si om vedkommende har forutsetninger for å kunne arbeide. Som vi så i pkt. 3.2.4 er det kun hjelpebehovet og ikke årsaken som skal være avgjørende når sosialtjenesten skal vurdere hvem som skal få økonomisk sosialhjelp. Når jeg drøfter hvilke forutsetninger en langtidsmottaker har for å kunne arbeide, er imidlertid *årsaken* til hjelpebehovet relevant.

Som jeg nevnte innledningsvis i denne oppgaven, er en langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp en person som har minst en sammenhengende stønadsperiode av seks mnd. varighet. Det er langtidsmottakerne som er målgruppen for NAV-reformens målsetting.

Det vi vet er at mange langtidsmottakere er rusmisbrukere og en god del har psykiske problemer.⁵⁰ I 2006 utga Statistisk sentralbyrå en rapport⁵¹ om langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Grete Dahl, Anette Walstad Enes, Tor Jørgensen og Cassie Trewin utførte denne analysen på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Undersøkelsen avdekket at det i 2004 var nesten 129 300 bosatte personer i Norge som mottok sosialhjelp. Av disse utgjorde langtidsmottakerne 52 %, det vil si nesten 67 800 personer. Kun 3 500 personer det vil si 5 % av alle langtidsmottakere, mottok sosialhjelp i nesten tre år sammenhengende. Den gjennomsnittlige alder for langtidsmottakere i 2006 er 36 år.

Nesten 32 100 førstegenerasjonsinnvandrere mottok sosialhjelp i 2004, og de utgjør 25 % av alle sosialhjelpsmottakere. Av førstegenerasjonsinnvandrere med sosialhjelp er nesten

⁵⁰ St.meld. Nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Del III pkt. 13.1.

⁵¹ Rapport 2006/13

21 900 personer langtidsmottakere. De utgjør derfor nesten 1/3 av alle langtidsmottakerne. Blant førstegenerasjonsinnvandrere som mottar sosialhjelp er 96 % av langtidsmottakerne fra ikke – vestlige land. Det vi vet om disse er at en god del av dem sitter på asylmottak, hvilket gjør det umulig for dem å arbeide. Mange har heller ikke opparbeidet seg andre trygderettigheter, og er derfor avhengig av økonomisk sosialhjelp inntil de kommer seg inn på arbeidsmarkedet.

Sosialhjelpsmottakere er klart overrepresentert blant skilte, separerte og ugifte, og forekommer langt hyppigere blant enslige forsørgere med overgangsstønad enn blant uførepensjonister og alderspensjonister.

Nesten 26 % av alle personer i stønadspopulasjonen, hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2003. Med sosialhjelp som viktigste inntektskilde menes at sosialhjelpen utgjør høyeste kronebeløp av alle inntekstposter. Personene i denne gruppen har omtrent samme gjennomsnittsalder som alle sosialhjelpsmottakere, men gruppen er kjennetegnet ved forholdsvis mange langtidsmottakere, og betydelig lengre stønadstid enn gjennomsnittet for alle sosialhjelpsmottakere.

Av alle langtidsmottakere var 18 % sysselsatt pr. 31.12.2002, mens tilsvarende andel var 27 % for alle personer som mottok sosialhjelp i 2004.

Sosialhjelpsmottakernes utdanningsnivå var mye lavere enn hele befolkningens utdanningsnivå i 2004, og det var lavest blant de som mottok stønad i hele perioden i 2002-2004. Blant langtidsmottakerne av sosialhjelp var utdanningsnivået lavest i gruppa med lengst stønadstid og høyest i gruppa med kortest stønadstid.

Siden svært få er yrkestilknyttet i denne gruppen, er også yrkesinntektene lave. Dette gjenspeiler seg også i størrelsen på flere av de stønadene som tidligere yrkesaktive har krav

på. Både sykepenger og arbeidsledighetstrygd er lave for de som har mottatt sosialhjelp over lang tid. En relativt stor andel sosialhjelpsmottakere mottar rehabiliterings- og attføringspenger. Sosialhjelp utgjør nesten 40 % av samlet inntekt for denne gruppen, og øker i relativ betydning etter hvert som stønadstiden øker, mens yrkesinntektene på sin side går ned. Det er flest langtidsmottakere i alderen 25 til 39 år, men det er de over 60 år som i gjennomsnitt mottar mest i sosialhjelp. Innvandrere er overrepresentert blant langtidsmottakere.

4.1.5 Stønadmottakerens forutsetninger

Det vi vet er at langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har ulike problemer som hindrer dem fra å arbeide. Noen av dem har rusproblemer og psykiske problemer og for dem vil det være så å si umulig å komme ut i arbeid. Undersøkelsen i pkt.4.1.4 viser også at 1/3 av alle langtidsmottakerne er innvandrere og mange av disse har ikke fått opparbeidet seg andre trygderettigheter, og den økonomiske sosialhjelpen er derfor den eneste inntektskilden. En del innvandrere sitter også på asylmottak hvilket gjør det umulig for dem å arbeide.

I den nye stortingsmeldingen av 3. november 2006 er det en tabell som viser det totale antall stønadsmottakere i 2005 jf. pkt.9. Tabellen viser forholdet mellom antall stønadsmottakere som mottok økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2005, i forhold til det totale antall stønadsmottakere. Vi ser her at antall stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp er en relativt beskjeden andel i forhold til det totale antall stønadsmottakere.

Som allerede nevnt er det kun de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, som har krav på økonomisk sosialhjelp etter sotjl. § 5-1. Det innebærer at de som får økonomisk sosialhjelp har prøvd

alle andre utveier før de henvender seg til sosialtjenesten. For disse menneskene er den økonomiske sosialhjelpen siste utvei, og de har et legitimt behov for hjelp.

Tiltaksforsøket jf. pkt. 4.1.3 avdekket at det var vanskeligere å få langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid, enn det man først hadde trodd. Grunnen til dette var fordi langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har komplekse og sammensatte problemer, som hindrer dem fra å kunne arbeide. Gjennom Tiltaksforsøket oppdaget man at arbeid ikke var den rette veien å gå for disse menneskene, samtidig som man så at flere av stønadsmottakerne responderte positivt når sosialtjenesten stilte vilkår til den økonomiske sosialhjelpen. Dette tyder på at stønadsmottakerne er mottagelige for stimuli.

Som vi så i pkt.4.1.2 og 4.1.3 ble ”arbeidslinjen” innført på begynnelsen av 1990-tallet først og fremst fordi det offentlige hadde økonomiske interesser i en slik ”arbeidslinje” og ikke fordi dette tiltaket var til det beste for stønadsmottakeren. Snarere tvert om så førte den nye ”arbeidslinjen” til at det ble vanskeligere for stønadsmottakeren å få økonomisk sosialhjelp. Målet om å få stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid og aktivitet er først og fremst en politisk målsetting, og ikke en målsetting som har forankring i stønadsmottakerens virkelighet. Ser vi på virkeligheten til mange av langtidsmottakerne av økonomisk sosialhjelp, så har de svært få forutsetninger for å kunne arbeide.

5 Sosialtjenesten

5.1 Innledning

Under NAV-reformen skal sosialtjenesten fortsette å jobbe under sotjl. Reformen skal styrke samarbeidet mellom sosialetaten, trygdeetaten og Aetat. Rent praktisk skal det

foregå på den måten at når en klient henvender seg til én av etatene, skal saksbehandlere fra de to andre etatene være med å vurdere klientens hjelpebehov. På den måten skal vurderingen bli mer profesjonell og vedkommende skal raskere få den hjelpen han/hun trenger, for å komme ut i arbeid.

Vi ser at sosialtjenestelovens bestemmelser skal danne grunnlaget for sosialtjenestens virksomhet under NAV-reformen.

I pkt. 4.1.1 så vi at sosialtjenesten har fått adgang til å knytte vilkår til den økonomiske sosialhjelpen, og at dette er et ”verktøy” sosialtjenesten har fått for å få flere stønadsmottakere ut i arbeid og aktivitet, jf. sotjl. §5-3. Men som vi så i pkt.4.1.3 førte ikke økt bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp under den nye ”arbeidslinjen”, til at flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp kom ut i arbeid. Tiltaksforsøket ⁵² avdekket imidlertid at sosialtjenestens bruk av vilkår kunne ha en positiv virkning for langtidsmottakere av økonomisk stønad, ved at det ble stilt krav til dem og sosialtjenesten fulgte dem mer opp.

I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan sosialtjenestens virksomhet fungerer.

5.1.1 Sosialarbeidere og den juridiske metode

Som jeg nevnte innledningsvis, skal sosialtjenestelovens bestemmelser danne grunnlaget for sosialtjenestens virksomhet under NAV-reformen. Det innebærer at den enkelte sosialarbeider må beherske den juridiske metode, slik at de tolker og anvender sotjl. bestemmelser i samsvar med lovens ordlyd og dens forarbeider, og at formålet med loven blir oppfylt. Som vi så i pkt. 3.2.1 er formålet med sotjl. å sikre økonomisk og sosial

⁵² HiO-rapport 2005 nr. 1

trygghet for de vanskeligstilte i samfunnet, og sosialhjelpen skal være det siste sikkerhetsnett. Samtidig skal hjelpen ta sikte på å gjøre stønadsmottakeren mest mulig selvhjulpen.

I 1988 utførte Andenæs og Hjemdal en undersøkelse⁵³ av sosialarbeidere i 20 norske kommuner, og sosialtjenesten jobbet den gang under den tidligere sosialomsorgsloven av 1964. Selv om vi har fått en ny sosiallovgivning siden undersøkelsen ble foretatt har det ikke har skjedd noen store forandringer innenfor sosialtjenestens virksomhet, så jeg anser undersøkelsen for å være like relevant i dag.

Undersøkelsen viser at det var lite kollegialt samarbeid både innad i det enkelte sosialkontor og mellom de ulike sosialkontorene, og sosialarbeiderne fikk derfor ikke diskutert seg imellom hvordan de praktiserte sosialomsorgsloven og utførte sitt arbeid. Konsekvensene av dette var at sosialklientene ble behandlet ulikt.

Når sosialarbeiderne ble intervjuet ga de uttrykk for at de ikke hadde den *relevante kunnskap for å arbeide på sosialkontor, og at de ikke var godt nok rustet for å mestre problemene de møtte i sitt arbeid*. I motsetning til Danmark og Sverige har sosionomene her til lands veldig lite juss i sin utdanning, og i undersøkelsen ble det uttrykt misnøye i forhold til dette.⁵⁴ Selv om de aller fleste av de spurte mente at jussen hadde stor betydning i deres arbeid, var det mye som tydet på at jussen spilte svært liten rolle i utførelsen av deres arbeid.

Ved spørsmål om hva som påvirket dem i deres arbeid, ble faktorer som økonomi, organisatoriske forhold, moral og verdier, arbeidspress m.v. fremhevet, mens rettsreglene hadde en beskjeden påvirkning. Dette kom også til syne ved at det var svært mangelfullt med juridiske hjelpemidler på sosialkontorene, så som lovsamlingen og annen juridisk

⁵³ Nordisk Administrativt Tidsskift 1989, s. 170-188

⁵⁴ Nordisk Administrativt Tidsskift 1989, s. 170-188

litteratur. ”I beste fall forelå de sosialrettslige lovtekstene med de sentrale rundskrivene i ordnet stand.”⁵⁵

17 av de intervjuete sa at de aldri eller bare av og til opplevde problemer med de juridiske sidene ved arbeidet. 13 svarte at de ofte opplevde problemer. Når så få sier at de opplever jussen som uproblematisk, er dette en sterk indikasjon på at jussen spiller en tilbaketrukket rolle.

Ved spørsmål om hvordan de gikk frem når de tolket regler, var det kun 1 person som foretok det vi kan kalle juridisk tolkning. Denne personen var utdannet jurist.

8 sa at de søkte hjelp i en eller annen form for skriftlig materiale, rundskriv og lignende, men ikke juridisk litteratur. 7 sa at de spurte andre, først og fremst kolleger. 3 personer sa at reglene ikke betyr noe for dem, men at de velger en rent faglig, formålsorientert tilnærming.

*”I den grad det foretas noe som kan kalles tolking, virker det som om det dreier seg om å få tak i en regels yttergrenser.--- Når sosialarbeidere har gjort seg opp en mening om yttergrensene, eller hva man har ”lov” til, er den vanlige oppfatningen at man står fritt til å handle som man vil. Begrensningene i ”det frie forvaltningsskjønnet” er det liten kunnskap og forståelse om.”*⁵⁶

De fleste av de intervjuede har språklige problemer med å forstå lovgivningen, og de mener at reglene ikke er skrevet med sosialarbeidernes forutsetninger for øye. En del mener også at reglene ikke er bra skrevet sett fra klientenes side.

Det er ikke bare blant de intervjuede at det er en manglende interesse for de juridiske spørsmålene, det var det også i høringsuttalelsene til dagens sosialtjenestelov.⁵⁷ De

⁵⁵ Nordisk Administrativt Tidsskift 1989, s. 170-188

⁵⁶ Nordisk Administrativt Tidsskift 1989, s. 170-188

⁵⁷ NOU 1985:18 lov om sosiale tjenester

juridiske sidene ved utredningen ble nesten ikke tatt opp. Det var mangelfull interesse for klienten og klientens interesser, og de manglet en talsmann for sine interesser i høringsrunden.

5.1.2 Virkningen

Som vi så i pkt. 5.1.1 har sosionomene lite kunnskap om den juridisk metode, og i sitt arbeid med den enkelte sosialklient la de mer vekt på faktorer som økonomi, organisatoriske forhold, moral og verdier, arbeidsplass m.v., og rettsreglene fikk en mer beskjeden påvirkning. I det følgende vil jeg se nærmere på hvilke konsekvenser det har for sosialtjenestens virksomhet og den enkelte sosialklient, når virksomheten ikke har en felles profil og et felles utgangspunkt.

I 1990 foretok Kristian Andenæs og Åsta Skre en undersøkelse for å ta rede på hvordan sosialomsorgsloven av 1964 ble praktisert i noen kommuner.⁵⁸ Undersøkelsen ble gjennomført i tre kommuner, Andebu, Gåsevik og Rypedal.

I Andebu var ikke den økonomiske sosialhjelpen knyttet til noe bestemt utgangspunkt, for eksempel til folketrygdens grunnbeløp. Det var den imidlertid i Gåsevik. Her var stønad til livsopphold satt likt med folketrygdens minstepensjon, hvor satsene skulle justeres automatisk ved endringer i grunnbeløpet. I Rypedal derimot, hadde man ingen retningslinjer som anga prosentsats i forhold til folketrygden.⁵⁹

I Gåsevik ble en avdelingsleder og en kurator, begge kvinner, intervjuet. De mente at sosialomsorgsloven var uklar, og at dersom sosialhjelpen hadde blitt normert, så ville dette

⁵⁸ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 156

⁵⁹ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 156

skape en god plattform for sosialt arbeid. De innrømmet at journal føringen var tilfeldig, og noen ganger ble det ikke ført journal i det hele tatt.

En slik normering ble foreslått i utkastet til sosialtjenesteloven.⁶⁰ Grunnen til dette var nettopp fordi man ønsket større likhet mellom sosialklientene, samt å heve minimumsnivået for sosialhjelpen. Men både Finansdepartementet og Norske Kommuners Sentralforbund var imot en slik normering, og Sosialdepartementets forslag ble dermed nedstemt.

Det kom videre frem i undersøkelsen at de kommunale normene ble lagt til grunn for avgjørelsene i 116 saker, det vil si 87 % av sakene. I de tilfellene hvor de kommunale normene ikke ble fulgt, ble det ikke gitt begrunnelse for dette.

En av grunnene til at vi ikke har fått en lovbestemt normering av sosialhjelpen, er fordi sosialtjenesten skal avgjøre størrelsen på den økonomiske sosialhjelpen på grunnlag av en individuell behovsprøving. Når praksisen viser at sosialtjenesten avgjør størrelsen på den økonomiske sosialhjelpen på grunnlag av kommunale rundskriv, forsvinner mye av begrunnelsen for å ikke normere den økonomiske sosialhjelpen.

I Andeby så man at andelen avslag var på 9 %, mens i Gåsevik og Rypdal lå den på 1 %. Den lave prosentandelen kan forklares på bakgrunn av fenomenet uformell siling av søknader. ”Vi kan regne med at en andel av de muntlige formulerte søknadene aldri blir til noen skriftlig sak, fordi det foregår en uformell avvisning fra sosialarbeidernes side. Vi tror det er en rimelig antakelse at siling foregår spesielt ”effektivt” i de kommuner der det registreres få eller ingen avslag: Avslaget skjer her uformelt og sosialetaten slipper både bryet med å forberede og begrunne avslag og dermed bryet med klagesaker.”⁶¹

⁶⁰ NOU 1985:18 lov om sosiale tjenester

⁶¹ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 158-159

Videre viste undersøkelsen at antall saker som ble avgjort uten formulert søknad var oppsiktsvekkende høyt, spesielt i Gåsevik og Rypdal. I Gåsevik var 82 % av sakene avgjort uten formulert søknad og i Rypdal 62 %. Mens det i Andeby var 26 % av sakene som var avgjort på en slik måte. Noe av forklaringen kan være at en del vedtak er nødhjelpsvedtak. Men nødhjelpsvedtak kan ikke være den eneste forklaring på den høye prosentandelen i Gåsevik og Rypdal. Disse høye tallene gir grunn til bekymring. Mye av formålet med en formulert søknad er at man ved en evt. klage, skal kunne ta utgangspunkt i det søkeren har formulert som sine krav. Når man ikke vet hva søkeren har søkt om, er det jo umulig å si med sikkerhet om klientene får det de har krav på. Dette vil også gjøre det vanskelig om ikke umulig å kontrollere sosialtjenestens virksomhet, og det berører sterkt rettssikkerheten til klienten.

Ved sosialkontoret i Andeby ble en mannlig sosialsjef og en kvinnelig kurator intervjuet. De sa at veiledningen for kuratorene var dårlig, og at dette kunne resultere i at det var store forskjeller i arbeidsstilen til den enkelte kurator. Forskjellen var spesielt stor mellom de som hadde sosialfaglig utdanning og de uten.

Videre syntes de at sosialomsorgsloven var vanskelig å praktisere. Loven var uklar, og dette førte også til vanskeligheter med kommunenes politikere. ”Visse utgifter som kommunen ikke aksepterte, for eksempel telefonutgifter, hadde blitt akseptert i klagesaksbehandling hos fylkesmannen. Praksis var uklar når det gjaldt spørsmålet om barnetrygd skulle regnes med i inntektsgrunnlaget.”⁶²

Når det gjaldt problemet med uformell siling, så hadde dette vært mye diskutert. De intervjuede mente at problemet kunne ha sammenheng med at arbeidet blant sosialarbeiderne ble for individuelt. Det var lite faglige diskusjoner, slik at hver enkelt hadde mulighet til å utvikle sin egen stil. De mente også at det i stor utstrekning ble brukt

⁶² Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 159

vilkår som ikke ble formalisert. Hvilket førte til at det ble stilt veldig forskjellig krav for å motta sosialhjelp.

I Rypedal ble en sosialsjef og en sosialkonsulent intervjuet, begge var menn. De mente at det var vanskelig å få utdannet personale, og å få dem til å bli over lengre tid. ”De mente at kvaliteten på saksbehandlingen var tilstrekkelig god og grundig, og at når det ikke var formulert eksplisitt hva søknaden gikk ut på, så var dette unødvendig fordi klienten var helt inneforstått med forholdet.”⁶³

Klientaksjonen drev rådgivningstjeneste og fullmektigbistand for sosialklienter siden januar 1991. På grunnlag av sine erfaringer utarbeidet de en rapport om virksomheten. Kontoret mottok i alt ca.350 henvendelser i løpet av de 2 ½ første mnd., og rapporten baserer seg på ca. 100 av disse sakene. Jeg vil kort vise til noen uttalelser fra enkelte sosialarbeidere, når klienter ba om hjelp: ”En klient søkte tre ganger om bidrag for å kjøpe vinterklær til barna. Han fikk muntlig avslag tre ganger og vedtaket ble ikke begrunnet. Mannen ble følgelig stående uten mulighet til å påklage vedtaket, ettersom han ikke engang visste hvilket grunnlag avslaget bygget på.” I et annet tilfelle fikk klienten denne beskjeden: ”Grunnen til at du ikke får dette vedtaket skriftlig min venn, er for at du ikke skal kunne anke det.”⁶⁴

Det var også et tilfelle hvor en kvinne søkte om nødhjelp. Hun fikk da beskjed om at det ikke bare var å søke om nødhjelp når man ikke hadde penger, hun var nødt til å prøve alle andre utveier først. Derfor sendte sosialarbeiderne henne til Frelsesarmeen og Blå Kors. I et annet tilfelle vedrørende stengning av strømmen, uttalte nestleder ved sosialkontoret ”at det er jo så varmt ute om dagen, det kan da ikke være så farlig”.⁶⁵

⁶³ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 161

⁶⁴ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 179

⁶⁵ Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager s. 185

5.1.3 Sammendrag

Sotjl. er grunnlaget for sosialtjenestens virksomhet under NAV-reformen, hvilket forutsetter at sosialarbeiderne er fortrolige med den juridiske metode. Som vi så i undersøkelsene i pkt. 5.1.1 og 5.1.2 har sosialarbeidere lite kjennskap til den juridiske metode, og de ga uttrykk for at det hadde vært for lite juss i utdannelsen.

Selv om disse undersøkelsene ble foretatt under sosialomsorgslovens tid, har det ikke skjedd noen endringer på de områdene som undersøkes, og undersøkelsene er derfor like relevant i dag.

Den juridiske metode skal sikre at det legges vekt på relevante rettskildefaktorer ved tolkningen av den enkelte bestemmelse i loven. Det fremkom av undersøkelsen i pkt. 5.1.1 at faktorer som økonomi, organisatoriske forhold, moral og verdier, arbeidspress m.v. påvirket sosialarbeiderne i deres arbeid, mens rettsreglene hadde en beskjeden påvirkning.

I undersøkelsen i pkt. 5.1.1 uttrykte sosialarbeiderne at de følte at de *ikke hadde den relevante kunnskap for å arbeide på sosialkontor og at de ikke var godt nok rustet for å mestre problemene de møtte i sitt arbeid*. Sosialarbeiderne hadde problemer med å forstå sosiallovgivningens bestemmelser, og de syntes loven var uklar. De fremhevet at loven ikke var utformet med tanke på at det var sosialarbeidere som skulle praktisere den, og den ivaretok heller ikke sosialklienten i tilstrekkelig grad.

I undersøkelsene kom det frem at sosialklientene fikk ulik behandling både når det gjaldt saksbehandlingen, samt størrelsen på den økonomiske sosialhjelpen. Viktige saksbehandlingsregler som skal ivareta klientens rettsikkerhet ble tilsidesatt, og sosialarbeiderne holdt seg ikke innenfor rammen av forvaltningens frie skjønn.

Flere av sosialarbeiderne ga uttrykk for at sosialomsorgsloven var uklar, og det samme er tilfelle for sosialtjenesteloven. Ser vi på formålsbestemmelsen i sotjl. er den først og fremst et uttrykk for sosialpolitiske målsettinger, og gir ingen klare rettigheter. I forarbeidene til

loven står det imidlertid at sosialtjenesteloven skal sikre økonomisk og sosial trygghet for de vanskeligstilte i samfunnet, jf. pkt. 3.2.1. Det er imidlertid usikkert hva som ligger i dette.

Det følger som sagt av sotjl. § 5-1 at: ”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad” jf. pkt. 3.2.4. Loven sier imidlertid ingenting om hvilke nivå denne hjelpen skal ligge på, men sosiallovutvalget uttalte i sin innstilling at: ” Stønaden skal være så stor at vedkommende – sammen med eventuell annen inntekt – får en inntekt som svarer til folketrygdens minstepensjon(grunobeløpet og særtillegget).”⁶⁶ Denne uttalelsen er kun veiledende for de enkelte kommunene idet de har selvbestemmelsesrett, og det er ikke alle sosialkontorene som gir økonomisk stønad som svarer til folketrygdens grunnbeløp.

Den økonomiske sosialhjelpen ble ikke normert i sotjl., fordi sosialtjenesten skulle foreta en individuell behovsprøving av den enkelte sosialklient. Praksisen er imidlertid slik at de enkelte sosialkontorer avgjør den økonomiske sosialhjelpen på grunnlag av kommunale rundskriv, og det foretas ikke alltid en individuell behovsprøving. I realiteten er derfor den økonomiske sosialhjelpen normert. Flere av sosialarbeiderne ga uttrykk for at en normering av sosialhjelpen ville skape en god plattform for sosialt arbeid jf. pkt.5.1.2.

I pkt. 5.1.2 kom det frem ett tilfelle hvor det var motstrid mellom fylkesmannens uttalelser i en klagesak, og det som fulgte av kommunale rundskriv. Dette illustrerer et vanskelig dilemma, nemlig forholdet mellom kommunens selvbestemmelsesrett og loven. På grunn av kommunenes selvbestemmelsesrett kan den økonomiske sosialhjelpen variere mellom de enkelte kommuner, noe det også gjør. Problemet er bare det at kommunenes selvbestemmelsesrett skaper usikkerhet i forhold til hele sosialtjenestens virksomhet, og gjør det svært vanskelig for sosialtjenesten å skape en felles profil.

⁶⁶ NOU-1985-18 lov om sosiale tjenester pkt. 2.5.

Sotjl. skal sikre at klienter med et legitimt behov for hjelp får den hjelpen de har krav på, og dette bør være utgangspunktet for sosialtjenestens virksomhet. Når sosialarbeidere etterspør en normering av den økonomiske sosialhjelpen og en klarere lovgivning, er dette et signal om at det er behov for klarere retningslinjer fra statlig hold på hvordan sosialtjenesten skal utøve sin virksomhet. Kommunenes selvbestemmelsesrett bør ikke være viktigere enn at de som har et legitimt behov for hjelp, får den hjelpen de har krav på etter sotjl, og dette bær prioriteres høyere fra statlig hold.

5.1.4 Hvilke forutsetninger har sosialtjenesten for å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid?

Som det fremkom av undersøkelsen i pkt. 5.1.1 gir sosialarbeidere uttrykk for at sosiallovgivningen ikke er skrevet med sosialarbeideres forutsetninger for øye og at reglene ikke er bra skrevet fra klientens side. Det er med andre ord stor avstand mellom sosiallovgivningen og den virkelighet loven skal praktiseres i. I pkt. 4.1.3 viste jeg til Tiltaksforsøket som tok sikte på å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid og aktivitet.⁶⁷ Gjennom å knytte vilkår til den økonomiske sosialhjelpen, skulle sosialtjenesten stimulere stønadsmottakerne til å komme ut i arbeid. Dette viste seg imidlertid å være vanskeligere enn man først hadde trodd, fordi langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp hadde problemer som var meget komplekse og sammensatte. Derfor klarte man ikke gjennom Tiltaksforsøket å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid.

Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har sammensatte og komplekse problemer som gjør det vanskelig for dem å arbeide. Sosialarbeidere gir uttrykk for at de mangler mye relevant kunnskap for å arbeide på sosialkontor og at de ikke er godt nok rustet for å mestre problemene de møter i sitt arbeid. jf. pkt. 5.1.1 Dette er realitetene både for den enkelte langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp og for sosialarbeidere på sosialkontorene.

⁶⁷ HiO-rapport 2005 nr.1

Problemet er at lovgiver ikke har tatt hensyn til disse realitetene ved utformingen av sotjl. Sotjl. slik den er nå, er derfor ikke et egnet ”verktøy” for å løse de problemene som både sosialarbeiderne møter i sitt arbeid med klienten, samt de vanskeligheter sosialklienten møter i forhold til sosialtjenesten.

Det er behov for en formålsparagraf i sotjl. som uttrykker klart og tydelig formålet med sosialtjenesteloven og ikke bare gir uttrykk for et sosialpolitisk mål, samt klarere rettigheter for den enkelte sosialklient. Slik det er nå er sotjl. bestemmelser uklare, og dette ”forplanter” seg gjennom hele systemet og resulterer i at sosialklienten står uten klare rettigheter, og sosialtjenesten er usikker på hvordan de skal utøve sin virksomhet. Det er også nødvendig å avklare forholdet mellom staten og kommunene i mye større grad, og kommunenes selvbestemmelsesrett bør ikke kunne forhindre at klientene er sikret et forsvarlig livsopphold.

En målsetting om å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid, er en målsetting som ikke har en forankring i virkeligheten til de aller fleste det gjelder. Når sotjl. gir sosialtjenesten adgang til å knytte vilkår om arbeidsplikt til den økonomiske sosialhjelpen, er dette et tiltak som sosialtjenesten iverksetter for å ivareta myndighetenes økonomiske interesser, og ikke for å ivareta klientens behov for hjelp. Slike tiltak kan faktisk få motsatt virkning enn det som er formålet med tiltaket, jf. pkt. 4.1.3. Når slike tiltak mangler forankring i den virkelighet tiltaket skal virke i, fører det heller ikke til at målet med tiltaket oppnås. Det samme så vi eksempler på da myndighetene innførte tvangsarbeid på fattiglovens tid jf. pkt. 2.1.2-2.1.5, og da ”arbeidslinjen” ble innført på begynnelsen av 1990-tallet jf. pkt. 4.1.2. Disse tiltakene førte ikke til at fattigdomsproblematikken ble løst, og at flere stønadsmottakere kom ut i arbeid. Konsekvensene var i stedet at det ble enda vanskeligere for de fattige i samfunnet å få hjelp. jf. pkt. 2.1.7 og 4.1.3. Det samme blir sannsynligvis virkningene av det nye kvalifiseringsprogrammet og den nye kvalifiseringsstønad Regjering Stoltenberg II fremla i sin stortingsmelding 3. november 2006.

5.2 En ny stortingsmelding

Den 3. november 2006 la Regjeringen Stoltenberg II frem et nytt kvalifiseringsprogram.⁶⁸

Kvalifiseringsprogrammet tar sikte på å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid. Tilbudet skal gis til ”til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i de tilfeller veien fram kan være relativt lang og usikker.”⁶⁹

Ansaret for gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet blir lagt på den enkelte kommune, og forvaltningen legges til NAV-kontoret.

Kvalifiseringsprogrammet innebærer rent praktisk at den enkelte sosialarbeider vil vurdere hvorvidt en klient har mulighet for å komme i arbeid. Dersom sosialarbeideren kommer frem til at klienten har mulighet for å komme i arbeid, vil vedkommende få tilbud om å være med i kvalifiseringsprogrammet. ”Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening m.v, eventuelt i kombinasjon med at det settes av tid til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking m.v.”⁷⁰

Dersom klienten deltar i kvalifiseringsprogrammet vil vedkommende få kvalifiseringsstønad i stedet for økonomisk stønad etter sotjl. § 5-1.

Kvalifiseringsprogrammet skal være et tilbud til sosialklienter, men i realiteten er det tilbud om økonomisk stønad hvor det knyttes vilkår om arbeidsplikt til denne stønaden. Som vi så i pkt. 4.1.1 har sosialtjenesten adgang til å knytte vilkår til den økonomiske sosialhjelpen i henhold til sotjl. § 5-3, og med grunnlag i den alminnelige ulovfestede vilkårslæren i forvaltningsretten.

⁶⁸ St.meld. Nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering.

⁶⁹ St.meld. Nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Del III pkt. 13.1

⁷⁰ St.meld. Nr.9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Del III pkt. 13.1.

Vi så også i pkt. 4.1.1 at konsekvensene av å ikke oppfylle de vilkår sosialtjenestens stiller er at den økonomiske sosialhjelpen stoppes. Jeg gjentar: ”Dersom klienten ikke har spesielle grunner til for eksempel å ta imot et reelt tilbud om arbeide eller opplæring, skal løpende sosialhjelp stoppes. Det er viktig at praksis viser at det kreves at vilkår oppfylles, og at det får følger dersom vedkommende avstår fra et rimelig arbeids- eller opplæringstilbud.”⁷¹

Dette kvalifiseringsprogrammet har mange likhetstrekk med den nye ”arbeidslinjen” som ble innført på begynnelsen av 1990-tallet, hvor vi så at det offentlige først og fremst hadde økonomiske interesser i å gjennomføre et slik tiltak. Resultatet den gang førte ikke til en nedgang i antall stønadsmottakere, det gjorde det bare enda vanskeligere for de som hadde et legitimt behov for hjelp, å få denne hjelpen, jf. pkt.4.1.2 og 4.1.3. Tiltaksforsøket⁷² jf. pkt. 4.1.3 har også mange likhetstrekk med kvalifiseringsprogrammet, og dette førte heller ikke til at flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp kom ut i arbeid.

Det var en artikkel om det nye kvalifiseringsprogrammet i Klassekampen torsdag 9. november 2006.⁷³ I denne artikkelen kom det frem at en sosialklient vil få mindre utbetalt ved å delta i kvalifiseringsprogrammet, enn ved å motta økonomisk sosialhjelp etter sotjl. § 5-1. Artikkelen viste til at en sosialklient ville få utbetalt 4760 kr. pr. mnd. dersom vedkommende fikk økonomisk stønad etter sotjl. § 5-1, mens dersom vedkommende deltok i kvalifiseringsprogrammet ville han/hun kun få utbetalt 4142 kr. pr. mnd.

Vi ser altså at Regjeringen setter i gang tiltak for å få stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid, ved å pålegge de en arbeidsplikt for å få krav på økonomisk sosialhjelp. I tillegg ser vi at denne arbeidsplikten fører til at en sosialklient får mindre utbetalt i mnd. for å jobbe enn for å ikke jobbe, og dette er selvsagt svært uheldig. Som vi har sett begrunnet myndighetene en arbeidsplikt på fattiglovgivningens tid, med at dette var

⁷¹ Ot.prp. nr. 29 (1990-91)lov om sosiale tjenester. Kap. 5. pkt. 5.8.

⁷² HiO-rapport 2005 nr.1

⁷³ Magnhild Folkvord (2006)

den beste løsning for bekjempelsen mot fattigdommen. Realiteten var imidlertid at det offentlige ville ivareta sine egne økonomiske interesser. Konsekvensene den gang var at de fattige ble tvunget til å arbeide i arbeidshus hvor det var umenneskelige forhold, og de hadde så å si ingen rettigheter ellers i samfunnet, jf. pkt.2 -2.1.5. Arbeidsplikten førte ikke til en forbedring av fattigdommen i samfunnet, men så var det heller ikke derfor den ble innført.

Vi ser at Regjering Stoltenberg II sitt kvalifiseringsprogram er et tiltak for å få flere stønadsmottakere ut i arbeid, men hvor resultatet av dette tiltaket allerede viser seg å gi stønadsmottakerne mindre økonomisk hjelp, samtidig som det vil gjøre det vanskeligere for disse menneskene å få hjelp når det knyttes krav om arbeidsplikt til hjelpen.

6 Konklusjon

I pkt. 1.1 stilte jeg følgende problemstilling:

Er NAV-reformens målsetting om å få flere stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid og aktivitet en realistisk målsetting?

Denne problemstillingen stiller spørsmål ved om NAV-reformens målsetting om å få flere langtidsmottakere av økonomisk stønaden, er en målsetting som har forankring i virkeligheten. I pkt. 4.1.3 flg. så vi at langtidsmottakere av økonomisk stønad under sotjl. har komplekse og sammensatte problemer som gjør det svært vanskelig for dem å jobbe, og for noen til og med umulig. De tiltak som til nå er blitt gjennomført for å få langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid har ikke gitt positive resultater, både Tiltaksforsøket og økt bruk av vilkår under den nye ”arbeidslinjen” viste dette jf. pkt. 4.1.3.

Arbeidsplikt knyttet til den økonomiske sosialhjelpen hadde vi på fattiglovgivningens tid jf. pkt.2 flg., og nå under sotjl. bestemmelser, jf. pkt.4.1 flg. Regjeringen Stoltenberg II sitt nye kvalifiseringprogram jf. pkt.5.2, er også et tiltak som knytter arbeidsplikt til kvalifiseringsstønnen. Disse tiltakene er politiske tiltak som iverksettes fordi det offentlige vil ivareta sine økonomiske interesser, og tiltakene mangler forankring i virkeligheten til sosialklienten og sosialtjenesten.

Avstanden mellom sotjl. og den virkelighet loven skal virke i er for stor. Konsekvensene av dette er at loven ikke gir stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp den hjelpen de trenger. Når myndighetene iverksetter arbeidsrettede tiltak fører det i realiteten til at det blir vanskeligere for en stønadsmottaker med et legitimt behov for hjelp, å få hjelp. I praksis vil det si at det blir vanskeligere å få midler til mat, klær, husholdning og lignende, altså til de helt grunnleggende behov et menneske har, jf. pkt. 3.2.4.

Loven bør søke å ivareta disse menneskene slik at de kan få en økonomisk og sosial trygghet, som gir dem en viss verdighet i livet. Sotjl. trenger klarere rettigheter som sikrer livsoppholdet til den enkelte stønadsmottaker, og som ivaretar deres rettssikkerhet. Staten må ta et større ansvar for de svakerestilte i samfunnet, og sørge for at kommunens selvbestemmelsesrett ikke blir prioritert fremfor livsoppholdet til den enkelte samfunnsborger. Sosialtjenesten har også et behov for klarere retningslinjer slik at virksomheten kan få en felles målsetting og profil.

Samarbeidet mellom etatene i den nye NAV-reformen kan bidra til at sosialtjenestens virksomhet blir mer lik trygdeetatens virksomhet, ved at lovgivingen får en mer sentral plass, samtidig som at saksbehandlingsreglene i mye større grad vil være retningsgivende for arbeidet på det enkelt sosialkontor. Dette kan være med å styrke rettssikkerheten til den enkelte sosialklient.

Reformens målsetting om å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid, mangler i dag den nødvendige forankring i virkeligheten for å være en realistisk målsetting. Det kan stilles spørsmål ved om en slik målsetting i det hele tatt er ønskelig, når vi ser hvilke virkning slike tiltak fører til for mange stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Dersom vi skal sette i verk tiltak som kan ha en positiv virkning for stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp, må tiltaket ha forankring i stønadsmottakerens virkelighet og tiltaket må ha som sine primære målsetting å ivareta stønadsmottakerens interesser.

7 Litteraturliste

Aubert, Vilhelm: Continuity and Development, Universitetsforlaget AS 1989
Andenæs, Kristian: Sosialomsorg i gode og onde dager, TANO Oslo 1992
Andenæs, Kristian: ”Ulovlige løsninger” og ”Kommunen og klientene”: kronikker i Fredriksstad Blad 8. og 9. mars 1988
Kjellekvold, Alice...: Sosial trygghet og rettssikkerhet, 2.utgave Fagbokforlaget 2000
Midré, Georges: Bot, Bedring eller Brød? 2.utgave 1995

NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning
NOU 1990: 16 økonomisk sosialhjelp
NOU 1985: 18 lov om sosiale tjenester
Innst. av 15.des. 1950
Ot.prp. nr. 29 (1990-91) lov om sosiale tjenester
St.prp. Nr. 46 (2004-2005) ny arbeids- og velferdsforvaltning
St.meld. Nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering
St. meld. Nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga
St.meld. Nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldinga

Rundskriv I – 34/ 2002

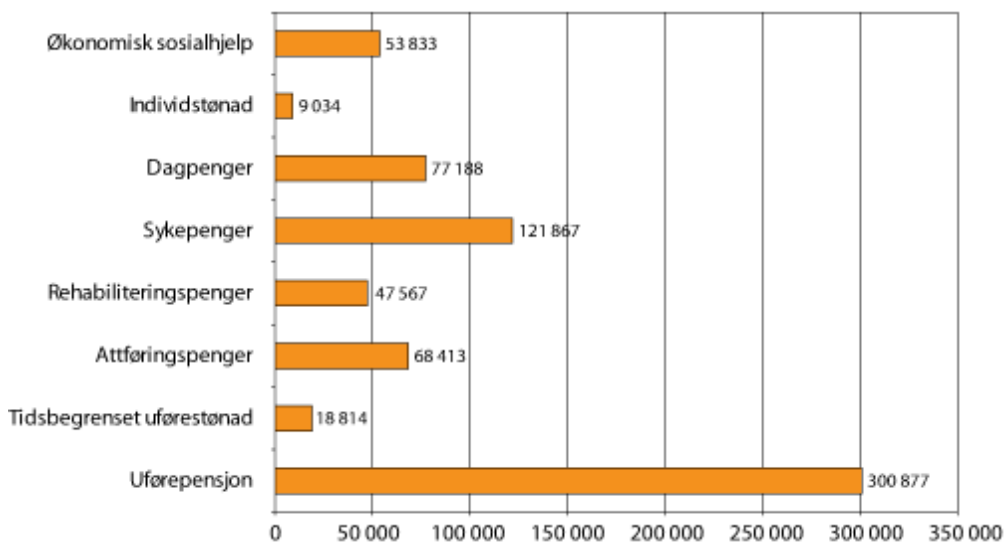
Nordisk Administrativt Tidsskift 1989
Rapport 2006/3 www.ssb.no
Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? HiO-rapport 2005 nr. 1
www.nav-interim.no
Folkvord, Magnhild. Må hevast. I: Klassekampen 9. november 2006

8 Liste over vedlegg

Antall stønadsmottakere 2005: St.meld. Nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

9 Vedlegg

Antall stønadsmottakere i 2005.⁷⁴



⁷⁴ St.meld. Nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, pkt. 3.1.

